



Vademecum sulle emergenze e la prevenzione



Vademecum
sulle emergenze
e la prevenzione

INDICE

Vademecum sulle emergenze e la prevenzione

◆	INTRODUZIONE • Risposte alle necessità del nostro territorio	3
	<i>Gianna Fracassi</i>	
◆	FINALITÀ DEL VADEMECUM	5
	1. L'approccio sindacale all'emergenza: governance e concertazione	7
	<i>Marco Manzotti e Mirto Bassoli</i>	
	2. Interventi per la popolazione anziana	24
	<i>Raffaele Atti e Bruno Pierozzi</i>	
	3. È necessaria una legge quadro	26
	<i>Rita Innocenzi e Graziano Gorla</i>	
	4. Piano del lavoro e Piano di riqualificazione del Paese	33
	<i>Gaetano Sateriale</i>	
	5. Glossario	44

Risposte alle necessità del nostro territorio

GIANNA FRACASSI

Segreteria nazionale Cgil



Il nostro paese si è trovato ad affrontare – solo a considerare gli ultimi dieci anni – tre eventi sismici disastrosi (l'Aquila 2009, Emilia 2012, Centro Italia 2016-17), oltre a una serie di alluvioni, incendi, frane e smottamenti. E non si è trattato solo di eventi naturali, come purtroppo dimostra il crollo del Ponte Morandi nell'agosto 2018. È la raffigurazione di un paese fragile dove il tema della prevenzione dei rischi naturali non rappresenta una scelta strategica, così come la manutenzione delle opere pubbliche. Per questo la Cgil rivendica da tempo con il Piano del lavoro investimenti che diano risposte alle necessità del nostro territorio e delle sue comunità.

Tutti questi eventi, infatti, hanno avuto effetti disastrosi per il nostro territorio, per la sua economia e soprattutto per le persone coinvolte. Tutti questi drammatici avvenimenti hanno visto nel contempo uno straordinario impegno delle nostre strutture territoriali e di categoria per determinare le condizioni per una prima assistenza alla popolazione e per la ricostruzione fisica, economica e sociale.

C'è un tema che si chiama lavoro nell'emergenza e nella ricostruzione. Il lavoro di chi lo ha perso per effetto di un terremoto o di altro evento e di chi è impegnato nel soccorso e nella ricostruzione e il lavoro da ricreare, per evitare lo spopolamento o il declino. L'esperienza ci dice che è necessario dotarci da subito di un quadro di certezze anche legislative, a partire dai primi interventi di natura fiscale o dalla messa in campo di quegli strumenti che possono funzionare per contrastare lo sfruttamento nel lavoro, il caporalato e le infiltrazioni criminali.

Abbiamo strumenti normativi, forse troppi, che si sovrappongono fra loro e che non determinano, pur nella differenza degli eventi, un quadro di riferimento chiaro. Anche per questo chiediamo da tempo una nuova legge quadro nazionale sulle emergenze che definisca immediatamente regole, limiti e modalità operative, oltre che definire il versante delle responsabilità a partire dai soggetti istituzionali interessati.

Infine c'è la necessità di dare prospettive, di dotarsi di un vero e proprio

Piano di sviluppo economico e sociale che, parallelamente agli interventi dettati dall'emergenza, ponga il tema di come ricostruire e definire concreti impegni sulle filiere produttive, sulle infrastrutture materiali e sui servizi sociali, elementi fondamentali per la coesione di un territorio.

Questo breve Vademecum racconta e raccoglie le pratiche che la nostra organizzazione a tutti i livelli ha messo in campo durante gli eventi disastrosi; è uno strumento di lavoro che ci è sembrato utile predisporre per dare un contributo concreto e individuare le indicazioni e le piste da seguire nell'emergenza e nelle fasi successive. Proviamo inoltre a tratteggiare i punti cardine di una possibile legge quadro, per la cui realizzazione va costruita una forte alleanza a tutti i livelli finalizzata a tradurre in atto normativo le nostre proposte.

Un ringraziamento finale ai compagni e alle compagne che hanno dato il loro prezioso contributo per la scrittura e l'elaborazione e a tutte e tutti coloro che nella nostra organizzazione hanno contribuito con il loro lavoro, la loro determinazione e il loro coraggio, a fronte di eventi drammatici, a dare una risposta concreta per ricostruire speranza e progetto per il loro territorio e per le persone coinvolte. ♦

Finalità del Vademecum



La funzione delle organizzazioni sindacali è fondamentale, a fianco degli altri soggetti economici e sociali, all'interno di una interlocuzione e un serrato confronto con i soggetti istituzionali chiamati a gestire le emergenze e assumere le necessarie e tempestive decisioni.

Il Vademecum si propone di fornire indicazioni sul ruolo che la Cgil, a partire dal livello territoriale, può svolgere in caso di eventi calamitosi, in particolare di origine naturale che, come nel caso di terremoti e alluvioni, determinano per intensità ed estensione una straordinaria condizione di emergenza con rilevanti conseguenze sulla popolazione e sul territorio.

La gestione dell'emergenza può essere suddivisa in tre fasi distinte, ma al tempo stesso fortemente connesse:

- la *fase di emergenza*: soccorso e assistenza alla popolazione;
- la *fase di post-emergenza*: fase di transizione dall'emergenza alla ripresa della "normalità";
- la *fase di ricostruzione e di ripristino*: ricostruzione materiale e ripristino delle normali condizioni di vita, di lavoro e dei servizi essenziali.

Per ognuna di queste tre fasi le indicazioni fornite nel Vademecum fanno riferimento alle normative, prodotte più recentemente in occasione di eventi calamitosi, che hanno definito responsabilità e competenze delle istituzioni pubbliche per la gestione dell'emergenza e ai provvedimenti straordinari adottati per il sostegno alla popolazione e alle imprese colpite. Va tenuto comunque conto che ad ogni evento, anche quando avvenuti in contesti simili per intensità ed estensione, si sono adottati allo stesso titolo diversi provvedimenti.

Sulla base dell'esperienza recentemente vissuta in alcuni territori vengono inoltre fornite indicazioni sulle esigenze prioritarie e segnalate le buone pratiche e le criticità rilevate. ◆

L'approccio sindacale all'emergenza: governance e concertazione

MARCO MANZOTTI* e MIRTO BASSOLI**

*Responsabile Politiche di sviluppo Cgil Marche

**Segreteria Cgil Emilia Romagna



Nella gestione delle emergenze derivanti da eventi calamitosi o da gravi incidenti, è necessario fin da subito occuparsi della governance. Ciò è fondamentale in tutte le fasi, dalla prima emergenza a quella della ricostruzione. Che si tratti delle conseguenze di terremoti, alluvioni o altri eventi calamitosi, la condizione è la medesima.

Due i **profili di governance** di cui è necessario occuparsi.

- Il primo riguarda i *soggetti istituzionali*, la gestione commissariale (ove ci sia), il rapporto con le funzioni svolte dalla Protezione civile. Le esperienze relative agli eventi accaduti nella fase più recente hanno evidenziato quanto sia importante il diretto coinvolgimento, il protagonismo e la responsabilizzazione degli enti territoriali. Regioni, Province e, soprattutto, i Comuni devono poter svolgere una funzione di primo piano, allo scopo di poter orientare le scelte adottate nelle diverse fasi della gestione dell'emergenza e della ricostruzione potendo salvaguardare caratteristiche, specificità del tessuto socio-economico del territorio, individuando elementi di continuità e coerenza con le caratteristiche urbanistiche e paesaggistiche presenti, riuscendo perciò a salvaguardare i

tratti identitari e i profili socio-culturali.

- Il secondo riguarda il diretto coinvolgimento delle parti sociali (organizzazioni sindacali, organizzazioni imprenditoriali, associazionismo, volontariato). La possibilità per un soggetto come il sindacato di esercitare la propria funzione fin dai primi momenti e quella di poter intervenire sull'insieme delle questioni che attengono al lavoro, la ripresa produttiva e le complessive problematiche sociali richiedono la possibilità di avere a disposizione fin da subito un ambito di confronto e di governance specificamente finalizzato al coinvolgimento delle parti sociali. Un tavolo di confronto permanente nel quale poter concertare le risposte a complessi problemi che si evidenziano fin da subito e che richiedono di essere affrontati con modalità partecipate, talora negoziate, affinché vi sia un'adeguata corrispondenza con i bisogni presenti nel contesto dato e vengano salvaguardati, anche nell'emergenza, obiettivi e principi per noi inderogabili.

In ogni caso, sia per quanto attiene alla governance istituzionale, sia per quanto riguarda gli ambiti di coinvolgimento delle parti sociali, vanno escluse soluzioni dirigistiche, che espropriano le comunità locali delle proprie prerogative o che im-

pongano soluzioni dall'alto spesso avulse dai bisogni e dalle caratteristiche dei territori interessati.

Ciò non significa in alcun modo non riconoscere o escludere la responsabilità che lo Stato deve esercitare, a partire dalle prerogative che la legislazione gli assegna. Men che meno significa sottovalutare le importanti funzioni assegnate alla Protezione civile per i primi interventi urgenti volti al primo soccorso, all'assistenza della popolazione nonché ai primi interventi provvisori strettamente connessi alle prime necessità.

È perciò necessario, a fronte del prodursi di gravi emergenze, che le organizzazioni sindacali si attivino subito, al fine di poter esercitare il proprio importante ruolo e le proprie prerogative rivendicando un tavolo finalizzato al coinvolgimento delle parti sociali, con la presenza dei soggetti istituzionali interessati. È all'interno di questo tavolo che si possono discutere sia i provvedimenti nazionali che, successivamente, le ordinanze dei Commissari delegati ed essere gestite le diverse fasi dell'emergenza e affrontate le numerose problematiche, i traumi che attengono alla popolazione, l'economia, il lavoro, il territorio e il tessuto sociale che successivamente descriveremo. Un ulteriore e importante passaggio riguarda la struttura e i contenuti dell'eventuale specifico decreto legge predisposto dal governo, successivo alla dichiarazione dello stato di emergenza in ordine allo specifico evento. Molte delle misure e delle agevolazioni di seguito richiamate, riguardanti le diverse fasi dell'emergenza, sono di norma infatti definite all'interno dello specifico decreto legge.

A partire dalle primissime fasi dell'emergenza il sindacato deve svolgere una funzione di ascolto dei bisogni dei lavoratori e della popolazione, ampliando in questo

il proprio tradizionale ruolo e costruendo una rete con i diversi soggetti sociali e associativi che operano nel territorio; oltre che interloquire con i soggetti istituzionali (sindaci, presidenti ecc.).

Le esperienze sin qui condotte hanno consentito, in diversi casi, di realizzare positive pratiche di governance partecipata, che vanno ulteriormente sviluppate e orientate alle esigenze di trasparenza nell'assunzione delle decisioni e di coinvolgimento delle comunità locali, anche attraverso adeguati strumenti di comunicazione e l'organizzazione di open data.

L'INQUADRAMENTO ISTITUZIONALE DELLE COMPETENZE IN STATO DI EMERGENZA

Tipologia degli eventi e ambiti di competenza

Ai fini dell'attività di protezione civile, gli eventi emergenziali si suddividono in:

- a) eventi naturali o incidenti connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;
- b) eventi naturali o incidenti connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria;
- c) calamità naturali o incidenti connessi con l'attività dell'uomo che, in ragione della loro intensità ed estensione, devono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo.

Sono attività di protezione civile quelle volte alla previsione e alla prevenzione dei rischi, al soccorso delle popolazioni sini-

strate e ad ogni altra attività necessaria e indifferibile, diretta al contrasto e al superamento dell'emergenza e alla mitigazione del rischio, connessa agli eventi.

Stato di emergenza e potere d'ordinanza

Al verificarsi di gravi eventi calamitosi naturali o connessi con l'attività dell'uomo, con deliberazione del Consiglio dei ministri, viene deliberato lo stato d'emergenza, che ne fissa la durata (massimo 12 mesi prorogabili di norma per non più di ulteriori 12), ne determina l'estensione territoriale e individua le risorse finanziarie destinate ai primi interventi di emergenza autorizzandone la spesa nell'ambito del Fondo per le emergenze nazionali.

Qualora, per l'eccezionalità della situazione emergenziale, si dovesse valutare il grave rischio di compromissione della vita, dell'integrità fisica o beni di primaria importanza, il presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del capo del dipartimento della Protezione civile, su richiesta del presidente della Regione o Provincia autonoma interessata, può disporre con proprio decreto la mobilitazione delle strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile per fronteggiare l'emergenza, anche prima della dichiarazione dello stato di emergenza.

Per l'attuazione degli interventi conseguenti alla gestione della prima fase di emergenza il Consiglio dei ministri nomina un commissario straordinario che opera in stretto raccordo con il capo del dipartimento della Protezione civile fino all'esaurimento delle funzioni ad essa assegnate. Per l'esercizio delle loro funzioni sia il capo del dipartimento della Protezione civile sia il commissario straordinario provvedono a mezzo di ordinanze che sono emanate previa intesa con le autorità istituzionali territoriali (ad esempio sindaci, presidenti

delle Regioni interessate), anche in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e secondo i criteri indicati nel decreto di dichiarazione dello stato di emergenza.

La governance istituzionale dell'emergenza a livello territoriale

Nel territorio, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali sono componenti del Servizio nazionale della protezione civile e svolgono attività di previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, di gestione delle emergenze e del loro superamento.

In occasione di eventi emergenziali il prefetto svolge funzioni di raccordo tra i soggetti del sistema della protezione civile e di coordinamento dei servizi di emergenza.

Al sindaco è affidato un ruolo centrale in tutte le attività di protezione civile (prevenzione, soccorso e superamento dell'emergenza). Al verificarsi dell'evento nell'ambito del territorio comunale il sindaco assume la direzione dei servizi di emergenza che insistono nel proprio comune, nonché il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari dandone immediata comunicazione al prefetto e al presidente della giunta regionale.

Perciò il Comune è il primo luogo in cui recarsi per richiedere l'attivazione di un tavolo di coordinamento. Allo stesso scopo, nel caso di eventi di dimensione sovramunicipale, la prefettura è la sede più idonea.

Le strutture operative nel territorio

In caso di emergenza vengono istituite ai diversi livelli territoriali le seguenti strutture operative:

- il Centro operativo nazionale: è l'organo di coordinamento delle strutture di protezione civile sul territorio colpito, ed è costituito da un'area strategia,

nella quale afferiscono i soggetti preposti a prendere decisioni, e da una sala operativa, strutturata in funzioni di supporto;

- la Dicomac (Direzione comando e controllo) esercita, sul luogo dell'evento, il coordinamento nazionale;
- il Ccs (Centro coordinamento soccorsi) gestisce gli interventi a livello provinciale;
- il Com (Centro operativo misto), struttura delegata dal prefetto che opera su un territorio costituito da più Comuni, in supporto all'attività dei sindaci;
- il Coc (Centro operativo comunale), presieduto dal sindaco, assicura nell'ambito del territorio comunale la direzione e il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alla popolazione; al Coc afferiscono i livelli decisionali di tutta la struttura comunale riassunta nelle responsabilità del sindaco.

LA PRIMA FASE DI EMERGENZA

Il ruolo del Comune nell'organizzazione degli interventi di prima emergenza

Al verificarsi delle situazioni di emergenza il sindaco è responsabile del coordinamento delle attività di assistenza alla popolazione colpita nel proprio territorio a cura del Comune, che provvede ai primi interventi necessari assicurando il costante aggiornamento del flusso di informazioni con il prefetto e il presidente della giunta regionale.

Il Piano comunale di emergenza

I primi interventi adottano quanto previsto dal Piano comunale di emergenza che ogni Comune è tenuto a elaborare allo scopo di disporre, secondo uno schema ordinato, il complesso delle attività operative per un coordinato intervento di prevenzione e

soccorso in emergenza per fronteggiare un qualsiasi evento calamitoso, che si ritiene probabile in un determinato territorio.

Il Piano comunale individua, sulla base della popolazione interessata dal rischio prevedibile (in genere legato a fenomeni idrogeologici), le aree destinate in caso di emergenza ad uso di protezione civile: le aree di attesa e i centri di accoglienza della popolazione a rischio. In particolare:

- le *aree di attesa* sono i luoghi di primo ritrovo per la popolazione residente nelle aree a rischio in caso di allarme; si possono utilizzare piazze, strade, slarghi, parcheggi pubblici e/o privati ritenuti idonei, raggiungibili attraverso un percorso sicuro segnalato sulla cartografia. In tali aree la popolazione riceverà le prime informazioni sull'evento e i primi generi di conforto, in attesa di essere sistemata presso i centri di accoglienza.
- le *aree di accoglienza e di ricovero della popolazione* corrispondono a strutture coperte (scuole, palestre ecc.) dotate dei servizi essenziali, ma se necessario anche a campi tenda, ubicati in aree non soggette a rischio. I centri di accoglienza devono essere facilmente raggiungibili anche da mezzi di grande dimensione, ed è preferibile che abbiano spazi liberi nelle immediate adiacenze. I centri di accoglienza della popolazione saranno utilizzati per un periodo di tempo relativamente breve.

In caso di calamità di particolare rilievo, per dimensione dei danni alle abitazioni e della popolazione coinvolta, specie a seguito di eventi sismici, per fronteggiare condizioni climatiche critiche vengono individuate aree da destinare agli insediamenti di moduli abitativi provvisori-container, destinati ad esigenze abitative e a servizi connessi. A tale scopo i sindaci dei comuni interessati forniscono al dipartimento

della Protezione civile le indicazioni relative. Nella prima fase di emergenza è decisivo assicurare un efficiente sistema di comunicazione per divulgare alla popolazione le informazioni necessarie per accedere ai servizi di assistenza.

Il ruolo del sindacato nella prima assistenza alla popolazione

Nella prima fase, in particolare in quella del soccorso e della messa in sicurezza del territorio, il ruolo che può svolgere il sindacato è inevitabilmente limitato, in quanto si tratta di operazioni codificate dai piani di Protezione civile che richiedono specifiche competenze e professionalità.

Tuttavia è sicuramente opportuno comunicare immediatamente al sindaco la messa a disposizione delle proprie sedi e dei propri operatori per ogni attività utile a fornire assistenza alla popolazione, in raccordo e su indicazioni delle strutture componenti la protezione civile.

È necessario che in ogni caso tutte le iniziative che si intendono realizzare siano raccordate con l'autorità di riferimento delle operazioni di Protezione civile per non incorrere nel rischio di sovrapposizioni inutili o, peggio, di azioni non adeguate. Con questo approccio il sindacato può comunque realizzare alcune prime azioni sul territorio di supporto alla popolazione.

Alcuni esempi:

- organizzare la raccolta di materiale e beni di prima necessità per la popolazione, sulla base di fabbisogni accertati;
- contribuire con propri volontari a operazioni che inevitabilmente rimangono a carico delle singole famiglie (ad esempio la rimozione del fango dalle abitazioni in caso di alluvione);
- fornire attraverso le nostre sedi, anche con aperture straordinarie, le informazioni necessarie alla popolazione sulle

possibili forme di sostegno e allo stesso tempo raccogliere le prime istanze dai cittadini o dai posti di lavoro per rappresentarle nelle sedi competenti;

- organizzare punti mobili di assistenza, in caso di ricovero provvisorio della popolazione presso strutture pubbliche o “campi” allestiti con tende, o container, destinati ad esigenze abitative, uffici e servizi connessi.

LA FASE DI POST-EMERGENZA

Conclusa la prima fase di emergenza, rivolta al soccorso e alla prima assistenza alla popolazione, la fase post-emergenza riguarda la transizione verso il ripristino delle normali condizioni di vita e delle attività economiche.

Questa fase si differenzia nella durata per la natura dell'evento – sismico o idrogeologico – e per la sua intensità ed estensione.

Il superamento dell'emergenza consiste unicamente nell'attuazione, coordinata con gli organi istituzionali competenti, delle iniziative necessarie e indilazionabili volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita.

Nel caso di gravi eventi calamitosi, in particolare quelli sismici, se per il ripristino delle normali condizioni si considera la sistemazione abitativa definitiva per l'intera popolazione coinvolta, nei casi migliori questa non avviene prima che siano trascorsi diversi anni.

In questa fase, al fine di riattivare “tessuto di comunità”, sono prioritarie le attività di continuità assistenziale, di sostegno psicologico e di mediazione sociale e culturale rivolte alla popolazione, a partire dai soggetti più esposti a condizioni di fragilità. Particolare importanza è inoltre rappresentata dall'obiettivo di garantire la sostanziale conti-

nuità dell'attività scolastica e del lavoro. Qui di seguito vengono indicati i principali provvedimenti di sostegno alla popolazione, al lavoro e alle attività economiche, adottati più recentemente in occasione di eventi calamitosi.

Ambito territoriale e criteri soggettivi degli interventi

Fin dalla dichiarazione dello stato di emergenza viene indicato l'ambito territoriale interessato. Quando un evento coinvolge un'area territoriale estesa, successivamente si provvede, a seguito di una più approfondita stima delle conseguenze, all'individuazione dei comuni maggiormente colpiti per definire l'ambito territoriale, al quale saranno prevalentemente rivolti i provvedimenti straordinari.

Per quanto riguarda le disposizioni relative al sostegno delle popolazioni e delle imprese interessate, possono essere differenziate tra i diversi comuni dell'ambito territoriale definito.

Verifica di agibilità del proprio edificio in caso sisma

- **Richiesta di sopralluogo.** Vengono emanate le disposizioni operative per realizzare i sopralluoghi per il censimento danni e per le verifiche di agibilità degli edifici pubblici e privati. È possibile richiedere un sopralluogo al Coc (Centro operativo comunale) o al Comune, compilando un apposito modulo.
- **Verifica di agibilità post-sismica.** La valutazione di agibilità post-sismica è da intendersi come una valutazione temporanea speditiva, formulata sulla base di un giudizio esperto e condotta in tempi limitati, in base alla semplice analisi visiva e alla raccolta di informazioni facilmente accessibili. Essa non è pertanto una verifica di idoneità statica. La proce-

dua per la dichiarazione di agibilità, quindi, consiste esclusivamente nel verificare che le condizioni di sicurezza dell'edificio antecedenti al sisma non siano sostanzialmente alterate a causa dei danni provocati dal sisma. Nel caso di sisma il giudizio "agibile" significa che a seguito di una scossa successiva, di intensità non superiore a quella per cui è stata richiesta la verifica, sia ragionevole supporre che non ne derivi un incremento del livello di danneggiamento generale.

- **La scheda Aedes (Agibilità e danno nell'emergenza sismica).** A partire dal terremoto umbro-marchigiano del 1997, e in tutti gli eventi sismici successivi, la scheda Aedes è la scheda utilizzata per il rilevamento speditivo dei danni, la definizione di provvedimenti di pronto intervento e la valutazione dell'agibilità post-sismica di edifici con tipologia strutturale ordinaria dell'edilizia per abitazioni e/o servizi. La scheda Aedes prevede la seguente classificazione:
 - a) Edificio agibile. L'edificio può essere utilizzato in tutte le sue parti senza pericolo per la vita dei residenti.
 - b) Edificio temporaneamente inagibile (tutto o in parte), ma agibile con provvedimenti di pronto intervento. L'edificio è in parte inagibile, ma è sufficiente eseguire lavori di rapida esecuzione per poterlo utilizzare in tutte le sue parti, senza pericolo per i residenti.
 - c) Edificio parzialmente inagibile. Parti limitate dell'edificio possono comportare elevato rischio per i loro occupanti.
 - d) Edificio temporaneamente inagibile da rivedere con approfondimento. Il giudizio di agibilità da parte del rilevatore è incerto. Si dovrà fare un sopralluogo più approfondito, fino a quel momento l'edificio è dichiarato inagibile.
 - e) Edificio inagibile. Per esigenze di organiz-

zazione viene distinto il caso di inagibilità effettiva dell'edificio per rischio strutturale, non strutturale o geotecnico, dall'inagibilità per grave rischio esterno, in assenza di danni consistenti all'edificio.

Emergenza abitativa

Alla chiusura delle aree di accoglienza, alle persone che non hanno l'abitazione agibile viene assicurata l'assistenza temporanea attraverso diverse misure: la concessione del contributo di autonoma sistemazione, l'ospitalità nelle strutture pubbliche e alberghiere, l'utilizzo di abitazioni sfitte, di seconde case o altre soluzioni temporanee.

• Contributo di autonoma sistemazione.

A favore dei nuclei familiari la cui principale abitazione sia stata distrutta in tutto o in parte, oppure sia stata oggetto di ordinanza di sgombero, è previsto un contributo per l'autonoma sistemazione. I Comuni provvedono all'istruttoria e gestiscono le attività correlate all'assegnazione dei contributi per l'autonoma sistemazione.

- **Soluzioni abitative temporanee.** Per consentire ai cittadini di continuare a vivere nei territori colpiti fino alla ricostruzione, sulla base della ricognizione dei fabbisogni alloggiativi nei singoli territori svolta dai Comuni, si provvede alla realizzazione di Soluzioni abitative in emergenza (Sae) o Moduli abitativi provvisori (Map). Per il loro allestimento si provvede preliminarmente all'individuazione di aree idonee e alle relative opere di urbanizzazione.
- **Alloggio in strutture ricettive.** In alternativa al contributo di autonoma sistemazione e in attesa di una soluzione abitativa di emergenza provvisoria, si può rendere necessario il trasferimento di nuclei familiari presso strutture ricettive in località a breve raggio.

Continuità degli uffici pubblici, dei servizi e dell'attività scolastica

Laddove gli effetti dell'evento emergenziale calamitoso hanno determinato l'inagibilità di uffici, servizi pubblici e servizi necessari alla comunità e dei plessi scolastici, il Comune individuerà le aree idonee dove predisporre moduli provvisori per garantire la continuità a tali attività, dando priorità alla ripartenza delle attività scolastiche e a quei servizi che garantiscono assistenza alla popolazione.

LA TUTELA DEL LAVORO

Sostegno al reddito

L'attivazione degli strumenti di sostegno al reddito è uno dei primissimi interventi a cui dedicare un'immediata attenzione ed essere oggetto di confronto del tavolo attivato a livello territoriale al fine di evitare ritardi o vuoti di copertura. Gli interventi a sostegno del reddito normalmente adottati sono quelli di seguito elencati:

- **Trattamenti di sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti.** È normalmente concessa un'indennità pari al trattamento massimo di integrazione salariale, con la relativa contribuzione figurativa, in favore:
 - dei lavoratori del settore privato, compreso quello agricolo, impossibilitati a prestare l'attività lavorativa, in tutto o in parte, a seguito del predetto evento sismico, dipendenti da aziende (o da soggetti diversi dalle imprese) operanti in uno dei Comuni del cratere e per i quali non trovano applicazione le vigenti disposizioni in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro; nel caso di dipendenti di soggetti diversi da imprese sono compresi i rapporti di lavoro domestico o per assistenza;
 - dei lavoratori impossibilitati a recarsi al

lavoro, anche perché impegnati nella cura dei familiari con loro conviventi, per infortunio o malattia conseguenti all'evento sismico. È opportuno che i lavoratori interessati a questa misura comunicino tempestivamente alla propria azienda tale condizione.

Per i lavoratori del settore agricolo l'indennità riconosciuta per le ore di riduzione o sospensione dell'attività non può essere equiparata al lavoro ai fini del calcolo delle prestazioni di disoccupazione agricola. La medesima indennità è riconosciuta ai lavoratori per le giornate di mancata prestazione dell'attività lavorativa, entro l'arco temporale previsto e, comunque, per un numero massimo di trenta giornate di retribuzione.

- **Trattamenti di cassa integrazione ordinaria e straordinaria.** I periodi di trattamento di integrazione salariale ordinaria e straordinaria concessi in conseguenza dell'evento non sono conteggiati ai fini delle durate massime complessive previste dall'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148. È inoltre concessa, per un determinato periodo, l'esenzione totale dal pagamento della contribuzione addizionale al trattamento di integrazione salariale straordinaria. Lo scorporo dei periodi di trattamento di integrazione salariale concessi va previsto anche in caso di utilizzo del Fondo di integrazione salariale (Fis) previsto dal dlgs 148/2015.
- **Sostegno al reddito di collaboratori e lavoratori autonomi.** È normalmente riconosciuta un'indennità una tantum in favore di:
 - collaboratori coordinati e continuativi,
 - titolari di rapporti di agenzia e di rappresentanza commerciale,
 - lavoratori autonomi, ivi compresi i titolari di attività di impresa e professionali, iscritti a qualsiasi forma obbligato-

ria di previdenza e assistenza che abbiano dovuto sospendere l'attività a causa dell'evento e che operino esclusivamente o, nel caso degli agenti e rappresentanti, prevalentemente in uno dei comuni compresi nel cratere.

È importante che le strutture sindacali territoriali si organizzino per una tempestiva informazione sulle misure di sostegno al reddito, anche predisponendo – laddove non prevista – la modulistica necessaria.

Anticipazione Tfr dai Fondi di previdenza complementare

Per ragioni attinenti agli eventi calamitosi, alle richieste di anticipazione della posizione individuale maturata, per l'acquisto della prima casa di abitazione per sé o per i figli o per interventi di manutenzione, restauro, ristrutturazione della prima casa o per ulteriori esigenze degli aderenti, si applica, in via transitoria, quanto previsto nel caso di spese sanitarie (possibilità di anticipare un importo fino al 75% con una ritenuta a titolo d'imposta del 15%), a prescindere dal requisito degli otto anni di iscrizione a un Fondo pensionistico complementare. Normalmente tale possibilità può essere utilizzata per una durata transitoria definita, indicativamente pari a tre anni.

Sicurezza dei luoghi di lavoro coinvolti

La legge n. 229/2016 (art. 21, comma 4-quater) prevede che i titolari di attività produttive svolte in edifici danneggiati a seguito degli eventi sismici, nella qualità di responsabili della sicurezza sui luoghi di lavoro di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e successive modificazioni, debbano acquisire la certificazione di agibilità sismica rilasciata, a seguito di verifica di sicurezza effettuata ai sensi delle norme tecniche vigenti, da un professionista abilitato, provvedendo a depositarla presso il Comune

territorialmente competente. A tal proposito va ricordato che il decreto legislativo 81/2008 prevede alcune norme che regolamentano gli adempimenti per la prevenzione e in caso del manifestarsi di un evento sismico (vedi articoli 14, 43 e 44).

In particolare, i **Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza** devono verificare che:

- esista e sia a conoscenza di tutti i lavoratori (anche gli esterni) dell'azienda il documento formale "Piano di emergenza", comprendente anche le procedure e le misure di comportamento (cosa fare e cosa non fare) in caso di terremoto;
- siano designati i responsabili e gli addetti alla gestione dell'emergenza, che devono sovrintendere e coordinare tutte le azioni da intraprendere in caso di terremoto;
- sia possibile abbandonare il posto di lavoro in condizioni di sicurezza;
- non venga richiesto di rientrare nei luoghi di lavoro, se non dopo aver accertato tramite i Vigili del fuoco o la Protezione civile la sicurezza dei fabbricati, anche in vista di ulteriori scosse.

SOSTEGNO ALLE ATTIVITA' PRODUTTIVE

Interventi a favore delle micro, piccole e medie imprese

Per sostenere il ripristino e il riavvio delle attività economiche già presenti nei territori dei comuni interessati, possono essere concessi a micro, piccole e medie imprese danneggiate finanziamenti agevolati a tasso zero a copertura del 100 per cento degli investimenti fino a un limite prefissato. I finanziamenti agevolati sono rimborsati in dieci anni con un periodo di tre anni di preammortamento. Alla disciplina dei criteri, delle condizioni e delle modalità di concessione delle agevolazioni si provvede

de nel rispetto della normativa europea e nazionale in materia di aiuti di Stato.

Sostegno alle imprese danneggiate

Possono essere concesse agevolazioni, nella forma del contributo in conto interessi, alle imprese con sede o unità locali ubicate nei territori dei comuni interessati che hanno subito danni per effetto dell'evento calamitoso. Sono comprese tra i beneficiari anche le imprese agricole la cui sede principale non è ubicata nei territori dei comuni interessati, ma i cui fondi siano situati in tali territori. Al fine di sostenere la ripresa e lo sviluppo del tessuto produttivo possono essere concesse anche agevolazioni nella forma di contributo in conto capitale alle imprese che realizzino, ovvero abbiano realizzato, a partire dalla data dell'evento calamitoso, investimenti produttivi nei territori dei comuni interessati.

Delocalizzazione temporanea dell'attività

Al fine di consentire l'immediata ripresa dell'attività produttiva, le imprese ubicate in edifici distrutti o che hanno subito danni gravissimi possono delocalizzare le proprie attività:

- in altro edificio agibile sito nello stesso comune;
 - all'interno del lotto di pertinenza dell'insediamento danneggiato o nelle aree immediatamente adiacenti;
 - all'interno di un'area pubblica attrezzata.
- Per gli interventi di delocalizzazione, in immobili in affitto o in strutture temporanee, le imprese possono richiedere il rimborso, la cui durata e importo saranno determinati da appositi provvedimenti.

Zona franca fiscale

Qualora istituita, nella Zona franca urbana (Zfu), istituita nell'area dell'evento, sono

concesse agevolazioni sotto forma di esenzioni fiscali e contributive in favore di imprese e titolari di reddito di lavoro autonomo che svolgono la propria attività.

Le possibili agevolazioni riguardano:

- a) esenzione dalle imposte sui redditi;
- b) esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive;
- c) esenzione dall'imposta municipale propria;
- d) esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali sulle retribuzioni da lavoro dipendente.

Ai fini dell'accesso alle agevolazioni fiscali e contributive normalmente le imprese debbono dimostrare di aver subito, a causa degli eventi sismici, una riduzione del fatturato almeno pari al 25%.

Nella Zfu possono essere concesse agevolazioni anche alle imprese che avviano l'attività entro un determinato termine successivo all'evento.

AGEVOLAZIONI ALLA POPOLAZIONE

Assistenza sanitaria

- **Assistenza sanitaria di base.** Sulla base di quanto concordato con le organizzazioni sindacali della medicina convenzionata, tutti i medici di medicina generale, i pediatri di libera scelta e i medici della continuità assistenziale, normalmente è fornita l'assistenza gratuita e le necessarie prescrizioni alle popolazioni che, a causa dell'evento, si sono trasferite dal luogo di abituale residenza presso altri Comuni.
- **Assistenza sanitaria alla popolazione alloggiata temporaneamente presso altri Comuni.** Alla popolazione alloggiata presso le strutture ricettive al di fuori dei Comuni di residenza deve essere garantita l'assistenza sanitaria gratuita. Attraverso la collaborazione con le ammi-

nistrazioni comunali dei diversi Comuni viene capillarmente diffusa la comunicazione all'interno delle strutture ricettive, affinché i cittadini ospitati che, a seguito del trasferimento hanno perso il contatto diretto con il proprio medico di base, possano contattare velocemente un medico o la guardia medica e avere tutti i servizi alla salute.

- **Esenzione ticket.** Normalmente viene stabilita l'esenzione dalla compartecipazione alla spesa sanitaria per le prestazioni di specialistica ambulatoriale usufruite presso le strutture sanitarie regionali – pubbliche e private accreditate con rapporto convenzionale con il Ssr – ubicate nel territorio regionale. Sulla base di quanto concordato con le organizzazioni sindacali delle farmacie convenzionate, pubbliche e private, possono essere riconosciute esenzioni dalla compartecipazione alla spesa farmaceutica.

Diritto allo studio

- **Libri di testo gratuiti per scuole medie e medie superiori.** Tramite accordo da sottoscrivere tra il Miur e l'Aie può essere prevista la possibilità, per le famiglie residenti nei comuni interessati dall'emergenza, di richiedere gratuitamente i libri di testo per gli studenti iscritti al secondo ciclo d'istruzione (scuole medie e scuole superiori) statale. Tale agevolazione è rivolta alle famiglie che certifichino di avere la propria abitazione inagibile a seguito dell'evento e di possedere un reddito Isee inferiore a un determinato tetto (ad esempio, nel caso del sisma Centro Italia, €26.000).
- **Agevolazioni per studenti universitari.** La Regione può prevedere a favore degli studenti universitari le seguenti agevolazioni:
 - a) per gli studenti universitari residenti

nei comuni interessati dall'emergenza che studiano negli atenei con sede legale nella Regione:

- contributo al pagamento del canone di locazione o esenzione dal pagamento del costo del posto alloggio se vincitori del bando per l'alloggio;
- rimborso tassa regionale;
- contributo al pagamento delle tasse universitarie laddove le università non abbiano provveduto all'esenzione;
- buono libro;

b) per gli studenti universitari residenti nei comuni interessati dall'emergenza iscritti presso atenei di altre Regioni:

- contributo al pagamento del canone di locazione;
- contributo al pagamento della tassa regionale;
- contributo al pagamento delle tasse universitarie;
- buono libro.

Agevolazioni fiscali

• Sospensione del pagamento dei tributi.

Normalmente sono sospese fino a un termine indicato ed eventualmente prorogabile le scadenze dei versamenti e degli adempimenti tributari (inclusi quelli derivanti dalle cartelle esattoriali e dagli accertamenti esecutivi) a favore dei soggetti residenti o aventi sede legale o operativa nei comuni interessati dall'emergenza. La ripresa dei versamenti dei tributi sospesi o differiti avviene, senza applicazione di sanzioni, interessi e oneri accessori, relativi al periodo di sospensione, anche mediante rateizzazione, a decorrere dal mese successivo alla data di scadenza della sospensione.

• Sospensione trattenute fiscali. I sostituti d'imposta, ovunque fiscalmente domiciliati, sospendono, su richiesta dei lavoratori e pensionati residenti nei comuni

interessati dall'emergenza, il pagamento dell'imposta sui redditi applicata mediante ritenuta alla fonte per i redditi da lavoro dipendente, i redditi assimilati a lavoro dipendente e trattamenti erogati dall'Inps. In alcuni casi la sospensione delle ritenute da parte dei sostituti d'imposta può essere applicata in forma differenziata tra i residenti nei comuni dell'area interessata dall'emergenza; ad esempio limitata solo ai soggetti danneggiati. La ripresa dei versamenti dei tributi sospesi o differiti avviene – se richiesto – tramite sostituto d'imposta, senza applicazione di sanzioni, interessi e oneri accessori, anche mediante rateizzazione, a decorrere dal termine definito con specifico provvedimento.

La sospensione delle trattenute fiscali su retribuzioni, e nota come “busta pesante”, è stata adottata negli ultimi vent'anni, in occasione degli eventi calamitosi più significativi, ma ogni volta sono state adottate modalità diverse di ripresa e di restituzione di quanto sospeso. È quindi necessario consentire che il lavoratore o il pensionato, nel momento in cui deve decidere se richiedere o meno la sospensione delle trattenute, sia a conoscenza delle modalità di restituzione.

• Sospensione dei termini dei versamenti contributivi.

Può essere sospeso il versamento dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria in scadenza nel periodo a partire dalla data dell'evento. Recentemente tale sospensione è stata attivata solo su richiesta delle imprese che hanno avuto la possibilità di:

- scegliere di non usufruire della possibilità di sospensione e, quindi, proseguire nel versamento della quota contributiva a proprio carico e di quella a carico del lavoratore;

- richiedere la sospensione dei versamenti contributivi e non trattenere la quota a carico del lavoratore: in tal caso viene sospeso il versamento sia della quota a carico dell'impresa che della quota a carico del lavoratore (che l'avrà quindi a disposizione in busta paga);
- richiedere la sospensione dei versamenti contributivi, ma trattenere la quota a carico del lavoratore: in tal caso viene sospeso il versamento della quota a carico dell'impresa, ma il datore di lavoro sarà tenuto a versare la quota trattenuta a carico del lavoratore.

I pagamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria sospesi sono effettuati entro un termine stabilito, senza applicazione di sanzioni e interessi, anche mediante rateizzazione fino a un massimo di diciotto rate mensili a decorrere dal mese successivo alla scadenza della sospensione.

È necessario prevedere che la sospensione del versamento, e quindi della trattenuta in busta paga della quota a carico del lavoratore, sia operata solo su richiesta, o previo consenso del lavoratore. È inoltre necessario prevedere che le modalità di restituzione dei contributi eventualmente sospesi siano le stesse previste per la restituzione delle imposte fiscali.

- **Fabbricati distrutti od oggetto di sgombero: formazione del reddito ed esenzione Imu.** I redditi dei fabbricati, ubicati nelle zone colpite, purché distrutti od oggetto di ordinanze sindacali di sgombero, in quanto inagibili totalmente o parzialmente, non concorrono alla formazione del reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta sul reddito delle società, fino alla definitiva ricostruzione e agibilità dei fabbricati medesimi. Tali fabbricati sono altresì esenti dall'applicazio-

ne dell'imposta municipale propria dalla prima scadenza successiva all'evento e fino alla definitiva ricostruzione o agibilità dei fabbricati stessi. Ai fini del riconoscimento dell'esenzione, il contribuente deve dichiarare la distruzione o l'inagibilità totale o parziale del fabbricato all'autorità comunale, che ne trasmetterà copia all'ufficio dell'Agenzia delle entrate territorialmente competente.

- **Sussidi occasionali ed erogazioni liberali e formazione reddito da lavoro dipendente.** Eventuali sussidi occasionali, le erogazioni liberali o i benefici di qualsiasi genere, concessi entro un determinato termine, sia da parte dei datori di lavoro privati a favore dei lavoratori residenti nei comuni interessati dall'emergenza, che da parte dei datori di lavoro privati operanti nei predetti territori, a favore dei propri lavoratori, anche non residenti nei predetti comuni, non sono computabili ai fini della definizione del reddito da lavoro dipendente.

Sospensione di termini di pagamento

- **Sospensione delle rate dei mutui.** Normalmente i titolari di mutui per edifici distrutti o resi inagibili dall'evento, anche parzialmente, possono richiedere alla banca la sospensione delle rate del mutuo fino alla ricostruzione, all'agibilità o all'abitabilità dei suddetti edifici, e comunque non oltre la data di cessazione dello stato di emergenza. L'agevolazione non riguarda soltanto gli immobili residenziali ma anche le aziende. A livello territoriale è opportuno assicurarsi che le banche diano informazione della possibilità di richiedere la sospensione del mutuo attraverso il proprio sito internet o con avviso esposto all'interno delle filiali, indicando le modalità e i termini per aderire.
- **Sospensione del pagamento delle bol-**

lette di energia elettrica, gas e acqua.

L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, con propria deliberazione, può disporre la sospensione temporanea – per un determinato periodo – dei termini di pagamento delle fatture per la fornitura di energia elettrica, di gas, ivi compresi i gas distribuiti a mezzo di reti canalizzate, e del servizio idrico integrato, per le utenze nei comuni danneggiati dagli eventi calamitosi, come individuati da successivi provvedimenti delle autorità competenti. L'Autorità di regolazione con propri provvedimenti disciplina altresì le modalità di rateizzazione delle fatture i cui pagamenti sono stati sospesi ai sensi del primo periodo e introduce agevolazioni, anche di natura tariffaria, a favore delle utenze situate nei comuni interessati dall'emergenza.

N.B. In occasione del sisma del Centro Italia alcune aziende di gestione dei servizi hanno adottato la sospensione del pagamento delle bollette in modo automatico e indistinto a tutti gli utenti, anche a quelli non in condizione di disagio abitativo o economico conseguente all'evento. A livello territoriale sarebbe opportuno chiedere alle aziende locali che tale agevolazione avvenga su richiesta dell'interessato.

Altre agevolazioni alla popolazione

- **Contributi ai privati per i beni mobili danneggiati.** In caso di distruzione o danneggiamento grave di beni mobili e di beni mobili registrati (ad esempio auto, moto, imbarcazioni ecc.), può essere assegnato un contributo secondo modalità e criteri da definire. In ogni caso per i beni mobili non registrati può essere concesso solo un contributo forfettario.
- **Agevolazioni trasporto pubblico locale.** Possono essere concesse agevolazioni

per i cittadini sfollati, residenti dei comuni colpiti dall'evento, per l'utilizzo dei mezzi del trasporto pubblico locale (ferroviario e stradale).

- **Agevolazioni delle Poste Italiane.** Le Poste Italiane, d'intesa con l'Inps, possono disporre la circolarità del pagamento delle pensioni erogate dall'Istituto e dal ministero dell'Economia e Finanze, consentendo ai pensionati residenti nelle zone colpite di riscuotere la pensione in un qualsiasi ufficio postale attivo sul territorio nazionale. L'agevolazione può riguardare anche chi percepisce l'assegno di disoccupazione, che potrà perciò essere riscosso ovunque in Italia. Anche le Poste Italiane possono prevedere la sospensione immediata del pagamento delle rate dei mutui e dei prestiti.

LA RICOSTRUZIONE MATERIALE

Partendo dalla consapevolezza che la ricostruzione materiale, oltre che quella sociale ed economica, è fortemente condizionata dalla gestione della fase d'emergenza, essa può rappresentare l'occasione per promuovere un processo di riqualificazione e innovazione (sicurezza sismica, efficienza energetica, potenziamento servizi essenziali e reti ecc.) che contribuisca a rafforzare il grado di sostenibilità ambientale economica e sociale.

La ricostruzione materiale deve quindi avere come obiettivo non tanto quello di ripristinare in modo assoluto il preesistente, ma piuttosto quello di generare un'opportuna innovazione del sistema economico e produttivo e della rete territoriale dell'organizzazione dei servizi pubblici (socio-assistenziale, sanità, mobilità ecc.) per superare i problemi di carenze di sviluppo e di inadeguatezza e-

ventualmente presenti nelle aree interessate dall'emergenza.

La ricostruzione può inoltre rappresentare l'occasione per dare vita, a livello regionale, ad iniziative legislative e di programmazione come, ad esempio, è avvenuto in Emilia Romagna a seguito del sisma del 2012.

Relativamente al sostegno degli interventi necessari alla ricostruzione si indicano, analogamente a quelli descritti per la fase post-emergenza, i provvedimenti normalmente adottati.

Istituzione degli uffici speciali per la ricostruzione

In occasione degli ultimi eventi, che per la loro estensione territoriale hanno interessato più enti locali, per la gestione della ricostruzione è stato istituito un ufficio comune, denominato "Ufficio speciale per la ricostruzione", con il compito di curare la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione, l'istruttoria per il rilascio delle concessioni di contributi e tutti gli altri adempimenti relativi alla ricostruzione privata. Tali uffici provvedono altresì alla diretta attuazione degli interventi di ripristino o ricostruzione di opere pubbliche e beni culturali, nonché alla realizzazione degli interventi di prima emergenza, esercitando anche il ruolo di soggetti attuatori assegnato alle Regioni per tutti gli interventi ricompresi nel proprio territorio di competenza degli enti locali.

Contributo alla ricostruzione privata

- **Ambito territoriale di intervento.** Gli interventi rivolti a edifici distrutti o danneggiati possono riguardare:
 - quelli collocati all'interno dell'area interessata dall'emergenza;
 - quelli al di fuori dell'area interessata dall'emergenza quando è dimostrato il

nesso tra i danni verificatisi e gli eventi accaduti, comprovato da apposita perizia asseverata.

- **Le tipologie di intervento.** Gli interventi per la ricostruzione e il ripristino del patrimonio danneggiato possono essere distinti in tre tipologie:
 - interventi di immediata riparazione per il rafforzamento locale degli edifici residenziali e produttivi che presentano danni lievi;
 - interventi di ripristino con miglioramento sismico o ricostruzione puntuale con adeguamento sismico delle abitazioni e attività produttive danneggiate o distrutte che presentano danni gravi;
 - interventi di ricostruzione integrata dei centri e nuclei storici o urbani gravemente danneggiati o distrutti.
- **Contributi per edifici privati.** Nel caso di un evento sismico, per gli interventi su edifici privati distrutti o danneggiati (classificati con esito B, C o E della scheda Aedes) normalmente è previsto un contributo pari al 100% delle spese per:
 - riparazione, ripristino e ricostruzione degli edifici adibiti ad abitazione principale del proprietario;
 - riparazione, ripristino e ricostruzione degli edifici concessi in locazione o comodato e adibiti ad abitazione principale del locatario/comodatario (in questi casi la concessione del contributo è subordinata all'impegno, assunto da parte del richiedente in sede di presentazione della domanda di contributo, alla prosecuzione alle medesime condizioni del rapporto di locazione o di comodato o dell'assegnazione in essere per un periodo non inferiore a due anni. In caso di rinuncia dell'avente diritto l'immobile deve essere concesso in locazione o comodato o assegnato ad altro soggetto temporaneamente privo di abitazione

per effetto degli eventi sismici). Per le caratteristiche particolari e specifiche di alcuni territori possono essere concessi contributi anche per la riparazione, ripristino e ricostruzione degli edifici utilizzati come seconda abitazione, con forme di contribuzione differenziate rispetto alle abitazioni principali, privilegiando le unità immobiliari comprese all'interno delle Unità minime di intervento (Umi), in centri storici e borghi caratteristici.

I contributi sono concessi al netto dell'indennizzo assicurativo o di altri interventi pubblici.

- **Procedura per beneficiare e utilizzare il contributo.** Il beneficiario presenta all'Ufficio speciale per la ricostruzione la domanda e la relativa documentazione contenente:
 - scheda Aedes;
 - relazione tecnica asseverata a firma di professionista abilitato.

Ricostruzione dei borghi e centri storici

- **Perimetrazione per interventi di recupero aggregato.** I Comuni coinvolti, sulla base della rilevazione dei danni prodotti ai centri storici e ai nuclei urbani e rurali e delle caratteristiche tipologiche, architettoniche e paesaggistiche del tessuto edilizio, con apposita deliberazione del consiglio comunale, possono individuare gli aggregati edilizi da recuperare attraverso interventi unitari. Con il medesimo provvedimento sono altresì perimetrate, per ogni aggregato edilizio, le Umi costituite dagli insiemi di edifici subordinati a progettazione unitaria, in ragione della necessaria integrazione del complessivo processo edilizio finalizzato al loro recupero, nonché della necessità di soddisfare esigenze di sicurezza sismica, contenimento energetico e qualifica-

zione dell'assetto urbanistico.

- **Costituzione consorzi obbligatori.** Per l'esecuzione degli interventi unitari sugli edifici privati o di proprietà mista pubblica e privata, anche non abitativi, normalmente si favorisce la costituzione dei proprietari in consorzio obbligatorio.
- **Modalità di partecipazione dei cittadini in materia di pianificazione urbanistica.** I Comuni, anche con il supporto degli Uffici speciali per la ricostruzione, definiscono la perimetrazione dei centri e nuclei urbani e rurali, assicurando un ampio coinvolgimento delle popolazioni interessate, curano la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione, predisponendo strumenti urbanistici attuativi, completi dei relativi piani finanziari, al fine di programmare in maniera integrata gli interventi. Mediante apposita ordinanza commissariale normalmente sono disciplinate le modalità di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini alle scelte in materia di pianificazione e sviluppo territoriale.

LEGALITÀ E TUTELA DEI LAVORATORI

Nella gestione degli eventi calamitosi il tema della legalità ha una connotazione primaria e investe ogni fase della gestione delle emergenze, fin dai momenti immediatamente successivi gli eventi.

Nelle esperienze sin qui avute la materia legalità è stata affrontata attraverso protocolli tra istituzioni e parti sociali – non sempre sufficientemente tempestivi –, attraverso norme specifiche inserite nei decreti legge relativi alla specifica emergenza, mediante la predisposizione di linee guida antimafia e la costituzione di gruppi interforze, o strutture di missione, da parte del ministero dell'Interno, tutti strumenti

finalizzati alla prevenzione e ai controlli in tema di legalità, sia per gli interventi pubblici che per quelli privati.

Ovviamente la legislazione, sia a livello nazionale che nelle singole regioni, in materia di appalti e legalità si è in questi anni evoluta e ha risentito delle esperienze realizzate nei singoli contesti di gestione delle emergenze.

Come detto, non c'è una fase della gestione delle emergenze che possa essere affrontata senza la predisposizione di una forte azione di prevenzione delle diverse forme di illegalità, in particolare di quelle riguardanti il lavoro, incluso il rischio sempre presente dell'infiltrazione della criminalità organizzata.

Ci riferiamo alla fase di rimozione e smaltimento delle macerie, alla predisposizione delle aree e all'allestimento degli eventuali moduli temporanei da adibire ad alloggio o per i diversi usi collettivi, pubblici o privati, alla fase di ricostruzione vera e propria. Ovviamente i controlli riguardano l'insieme delle attività svolte da imprese che appartengono ai diversi settori: edilizia, trasporti, servizi ecc.

Il ruolo del sindacato, nella definizione degli strumenti in materia di legalità e trasparenza, e al fine di una loro concreta attuazione, è ovviamente fondamentale.

Evidenziamo in modo specifico i seguenti strumenti da presidiare, oggetto della possibile **sottoscrizione di protocolli** nella fase immediatamente successiva agli eventi calamitosi, nell'ambito degli strumenti di governance e coinvolgimento delle parti sociali che abbiamo indicato nella parte iniziale di questo vademecum; i contenuti dei protocolli devono essere recepiti nella strumentazione legislativa specifica relativa all'evento calamitoso e nelle specifiche ordinanze commissariali:

- **White list.** Al fine dei controlli antimafia

e sistema integrato di monitoraggio e controllo, le norme attuali prevedono l'istituzione presso le prefetture delle cosiddette "white list" (istituite con la legge 190/2012), cioè l'elenco di fornitori e prestatori di alcune tipologie di beni e servizi non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa.

È necessario che l'iscrizione alle "white list" venga resa obbligatoria non solo per i contratti pubblici e successivi subappalti e sub-contratti aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, ma anche per gli interventi di ricostruzione commissionati dai privati finanziati con contributi e altre provvidenze pubbliche.

Al fine di dare compiuta attuazione a tale importante previsione, che dunque attiene all'insieme delle attività gestite fin dalla prima fase di emergenza e ai lavori di ricostruzione successivi, è necessario realizzare un sistema integrato di monitoraggio e controllo che metta in rete le prefetture con gli altri soggetti firmatari dei protocolli, anche al fine di agevolare l'attività di controllo attuata dalle strutture di missione previste dai decreti legge.

- **Durc e verifica di congruità.** Va attuato un sistema informativo di supporto per le verifiche dei Durc in capo alle pubbliche amministrazioni, che riduca i tempi di richiesta e di verifica, attraverso i servizi di cooperazione applicativa. Un sistema informativo che consenta alla pubblica amministrazione di: verificare l'esistenza di un Durc regolare e in corso di validità per le imprese di edilizia privata, facilitare l'operazione di richiesta del Durc stesso laddove non esista. A tal fine è necessario attuare procedure di dematerializzazione del Durc, oltre alla Notifica preliminare unica, le quali prevedono, attraverso modalità di

invio telematico, elementi di conoscenza dei titoli abilitativi ed elementi rafforzativi del controllo e del coordinamento dell'attività di vigilanza, sia per le verifiche di congruità della manodopera nei cantieri, secondo le modalità previste dalle normative di settore, sia per gli indici di rischiosità degli interventi in edilizia.

- **Committenza pubblica/sistema degli appalti.** Il sistema adottato deve garantire la verifica dei requisiti e il controllo relativo al lavoro nelle imprese affidatarie, subappaltatrici e subfornitrici, quindi dell'intera filiera delle imprese interessate ai lavori nell'ambito degli appalti a committenza pubblica. Tenuto conto di quanto previsto dalle norme legislative in materia, sia nazionali che regionali, è necessario affrontare i seguenti temi prioritari: centrali uniche di committenza; verifica dei requisiti qualitativi e reputazionali delle imprese (rating di legalità o elenchi di merito); utilizzo, quale criterio selettivo per l'aggiudicazione degli appalti, dell'offerta economicamente più vantaggiosa in luogo di quella al massimo ribasso; obbligatorietà di applicazione dei Ccnl e dei contratti ter-

ritoriali di settore sottoscritti dai sindacati più rappresentativi; sicurezza sul lavoro; clausola sociale nei cambi appalti; limite nel ricorso al subappalto; sistema sanzionatorio ecc.

- **Tutela dei lavoratori.** Le imprese esecutrici dei lavori devono provvedere a un'adeguata sistemazione alloggiativa dei propri dipendenti e sono tenute a comunicare ai sindaci dei Comuni ove sono ubicati i cantieri interessati dai lavori e ai comitati paritetici territoriali per la prevenzione infortuni, l'igiene e l'ambiente di lavoro (Cpt) le modalità di sistemazione alloggiativa. Le organizzazioni datoriali e sindacali presenti sul territorio possono definire gli standard minimi alloggiativi per i lavoratori. Le imprese sono altresì tenute a fornire ai propri dipendenti un badge, gli elementi identificativi dei dipendenti medesimi, al fine di consentire i controlli sulle presenze effettive sui cantieri. Presso le prefetture possono essere istituiti tavoli permanenti, al fine di definire in dettaglio le procedure per l'assunzione dei lavoratori edili da impegnare nella ricostruzione e di monitorare i flussi di manodopera. ♦

Interventi per la popolazione anziana

RAFFAELE ATTI* e BRUNO PIEROZZI**

*Segreteria nazionale Spi Cgil

**Dipartimento Contrattazione sociale Spi Cgil

A. Censimento della popolazione anziana con disabilità

È fondamentale avere un quadro della popolazione anziana dei diversi territori, affinché possano essere da subito individuate prioritariamente le persone con maggiori necessità di assistenza.

In particolare soprattutto nei territori esposti a rischi sarebbe utile verificare/sollecitare, che si tengano aggiornati e a disposizione della Protezione civile elenchi degli anziani soli, nonché elenchi delle persone non autosufficienti di tutte le fasce di età. Quest'ultimo punto è molto rilevante perché nel nostro paese meno della metà degli anziani non autosufficienti è "in carico" ai servizi pubblici (servizio sociale dei Comuni o servizi sanitari).

Questa attività è rilevante per i piccoli Comuni e le aree interne, dove le persone (soprattutto anziani e anche disabili) possono vivere in luoghi isolati, ma anche per le grandi aree urbane, dove sono sempre più numerosi gli anziani soli e privi di relazioni di vicinato.

B. Intervento per gli anziani ricoverati presso strutture residenziali

Una delle emergenze dopo eventi di natura calamitosa riguarda il trasferimento delle persone anziane non autosufficienti, sia-

no esse assistite a domicilio che ricoverate presso strutture residenziali. Per gli assistiti a domicilio è necessario assicurare che le soluzioni, anche di emergenza, salvaguardino la dignità delle persone che hanno esigenze specifiche anche di privacy.

È necessario monitorare che le nuove destinazioni per i residenti in strutture non siano troppo distanti dai luoghi di origine e permettano di mantenere la frequenza delle visite di parenti e conoscenti.

La banca dati sulle strutture residenziali dello Spi Cgil curata dall'Ires Morosini può essere un aiuto agli Spi territoriali nel rapporto con le autorità locali come strumento di supporto per avere un quadro delle strutture esistenti, sia di carattere pubblico che privato.

C. Esplicitazione del riferimento ai percettori di pensione nei provvedimenti per il blocco del prelievo fiscale e tariffario che vengono emanati successivamente ad eventi calamitosi

Tra i primi provvedimenti che vengono tradizionalmente adottati in caso di calamità c'è la sospensione del pagamento di imposte. Per evitare situazioni di incertezza da parte dell'Inps nel suo ruolo di sostituto di imposta è inoltre necessario che nei prov-

vedimenti ci sia una formulazione sui “percettori di reddito da pensione” (vedi al capitolo precedente).

D. Assistenza psicologica alle persone anziane

Nei casi di eventi calamitosi le persone anziane hanno maggiore fragilità anche psicologica e dunque è essenziale avere subito équipe per l'assistenza di carattere psicologico (verifica e mobilitazione dei soggetti abilitati in tutti gli ambiti regionali) per seguire le persone anziane sia in prossimità dei luoghi che nelle eventuali destinazioni di collocazione provvisoria.

E. Assistenza sanitaria

Presenza dei medici di base a sostegno delle necessità della popolazione e utilizzo di mezzi di trasporto dedicati (camper) per visite, prelievi e diagnostica strumentale con strumenti mobili.

F. Centri di aggregazione e partecipazione alla vita sociale

Una delle problematiche rilevate dopo eventi calamitosi è la mancanza di “Centri di aggregazione” dove le persone anziane, e non solo, possano ritrovarsi e ridare vita al senso di comunità.

Uno dei problemi che si è evidenziato nelle recenti esperienze è stato in diverse realtà il mancato coinvolgimento della popolazione nella gestione delle emergenze e nella discussione sulle possibili proposte per dare soluzioni condivise ai problemi.

G. Luoghi di culto

È molto sentito, in particolare dalle persone anziane, il problema dell'assenza di un luogo di culto dopo eventi che hanno col-

pito e reso inagibili le chiese locali. Quindi avere una struttura provvisoria per le funzioni religiose diventa importante.

H. Assistenza mobile

Uno degli strumenti che hanno qualificato la presenza dei sindacati in zone colpite da eventi calamitosi è stato l'uso di mezzi di trasporto dedicati (camper, autoveicoli) con i quali è stato possibile dare informazione, offrire servizi e assistenza. Su questo versante si può avere un'evoluzione del sistema di assistenza mobile attivando una rete che coinvolga le strutture di servizio (Caf, Inca), anche prevedendo il coinvolgimento di riferimenti istituzionali; ad esempio l'Agenzia delle entrate opera già con strutture mobili per dare informazione fiscale nei comuni, in modo analogo si potrebbe attivare un percorso con l'Anci per la parte afferente all'erogazione dei bonus (energia, gas, acqua) attraverso la Piattaforma Sgate (Sistema di gestione delle agevolazioni sulle tariffe energetiche) a cui l'Anci ha demandato la gestione operativa dei bonus.

I. Ricostruzione

La ricostruzione o riparazione di immobili di proprietà di persone anziane può diventare problematica per la mancanza di liquidità degli stessi. Gli strumenti di mercato per rendere liquido il capitale rappresentato dalla proprietà dell'abitazione principale (vendita della nuda proprietà o prestito vitalizio ipotecario) non offrono adeguate tutele in generale, a maggior ragione davanti a persone in stato di elevata necessità. Andrebbero studiati meccanismi ad hoc, magari con l'intervento di fondazioni, Regioni ed enti locali. ♦

Una proposta di legge quadro

GRAZIANO GORLA* e RITA INNOCENZI**

*Segreteria nazionale Fililea Cgil

**Segreteria Cgil Abruzzo

L'idea di ragionare su una proposta di legge quadro sulle emergenze e sulla ricostruzione nasce dall'esigenza di avere nel paese una regolazione di carattere normativo che tenga conto di quanto si è sviluppato nel corso del tempo sia nelle elaborazioni in tema di prevenzione – talune ormai consolidate – sia nei provvedimenti normativi – spesso ripetitivi – posti in essere, mediante ordinanze e decreti: una materia che merita di essere ricomposta e riordinata in un testo unico che faccia tesoro, oggi, di quelle buone pratiche che hanno dato maggiori e migliori risposte ai territori e ai cittadini colpiti. Tale proposta, a nostro avviso, dovrebbe contenere una codifica normativa dei seguenti capitoli.

- Attività da attuarsi permanentemente in materia di prevenzione dei disastri: acquisizione ed elaborazione dei dati inerenti ai rischi (mappatura territoriale rischio disastri/ruolo Regioni e funzioni centrali anche con riferimento alla micro zonazione e ai sondaggi geologici), attribuzione delle competenze istituzionali con tempistiche e relative risorse correlate.
- Indicazione delle reti di collegamento primario gomma/ferro e individuazione delle competenze rispetto agli aggiornamenti. Codifica delle modalità di coordinamento tra prefettura/Anas/funzioni centrali/Regioni, Province, enti locali.
- Indicazione delle azioni da attuarsi nel territorio con riferimenti su competenze e responsabilità, a partire dalla pianificazione delle aree accoglienza per arrivare alle indicazioni sulla prima emergenza. Modalità di individuazione e di verifica degli alloggi disponibili e delle strutture per la ricettività utili all'accoglienza della popolazione sfollata. Modalità e requisiti di accesso al Contributo autonoma sistemazione.
- Sistema di partecipazione permanente di parti sociali/associazioni/cittadini in tutte le fasi: prevenzione, emergenza, ricostruzione.
- Sistema emergenza: coordinamento associazioni e soggetti impegnati nel volontariato con enti locali. Indicazione modalità per attuare interventi calibrati sulle effettive esigenze della popolazione.
- Interventi legati alla salvaguardia del tessuto economico produttivo, tutela delle maestranze: pianificazione ricollocazione temporanea attività, ricorso ammortizzatori sociali 'in deroga'.
- Attività correlate agli immobili e alle aree territoriali danneggiati: competenze istituzionali legate alla verifica del danno e relativi strumenti (scheda Aedes/classifi-

- cazioni e relativi indennizzi o contributi).
- Indicazione delle competenze e delle responsabilità nel sistema di gestione e stoccaggio delle macerie con relativa pianificazione delle relative aree territoriali all'uopo destinate. Codifica del riuso degli inerti.
 - Indicazione del sistema di qualificazione imprese (individuazione lista mediante Consip/Mepa). Sistema controllo legalità: prefetture/Girec/casse edili. Introduzione Durc congruità/settimanale cantiere/riferimento Ccnl leader.
 - Modalità di intervento nelle opere pubbliche: sistema appalti centralizzati/codifica sistema individuazione opere strategiche/pianificazione ubicazione scuole.
 - Introduzione di specifiche procedure per la sicurezza sul lavoro nei cantieri emergenza e ricostruzione. Procedure specifiche per i lavoratori dei settori pubblico impiego e sanità.
 - Impiego – secondo esigenze e necessità – del personale già formato nei processi emergenza/ricostruzione. Sistema governance: protagonismo enti locali, supporto uffici speciali, ruolo funzioni centrali e presidenza Consiglio dei ministri.
 - Risorse: copertura finanziaria risorse ordinarie e ricorso ai fondi di derivazione comunitaria.

Brevi riflessioni sui capitoli sopra indicati

Un riordino della materia, perché possa essere tale, dovrebbe prioritariamente porsi il tema di tutte quelle attività che devono essere attuate poiché direttamente incidenti in termini di prevenzione di certi eventi e/o fondamentali per la mitigazione e per il governo delle conseguenze derivanti dai disastri. Si tratta, quindi, di fare un'analisi sulle politiche pubbliche di prevenzione entrando nel merito della normativa, ricostruendo la filiera delle com-

petenze e delle responsabilità di intervento nelle articolazioni dello Stato e degli enti locali, soffermandosi sui compiti della Protezione civile e del volontariato. Fondamentali risultano essere le politiche urbanistiche e la pianificazione e la programmazione territoriale, a partire dai progetti di rigenerazione urbana.

Le elaborazioni della Cgil nel Piano del lavoro e le proposte Fillea Cgil sul consumo del suolo forniscono un utile quadro di riferimento sugli ambiti di intervento per le attività di cura del territorio, di prevenzione, di uso dei materiali ecocompatibili nella costruzione di edifici e abitazioni, di un'economia green e circolare. Una vera prevenzione attuata nel territorio mitiga e in alcuni casi contiene e annulla gli effetti dei disastri e delle cosiddette calamità 'naturali' mitigando di conseguenza gli impatti negativi in termini sociali, economici, fisici.

Altro elemento di prioritaria rilevanza è la partecipazione intesa come pratica costante, come sistema di coinvolgimento dei cittadini, delle parti sociali, delle associazioni, in tutte le fasi di vita dei territori, nel caso di specie dalle attività di prevenzione all'emergenza, alla ricostruzione, allo sviluppo della resilienza. La previsione normativa non è 'una gabbia' alla libertà di partecipare, ma, piuttosto, lo strumento per rendere esigibile il coinvolgimento evitando che l'attuazione di esso cambi di volta in volta o derivi meramente dalla sensibilità dei singoli esponenti delle istituzioni.

In tema di lavoro vi è una consapevolezza finalmente acquisita, ossia che esso risulta elemento vitale per evitare che un luogo colpito da uno shock sia destinato allo spopolamento. A questa finalità corrispondono gli interventi legati alle attività produttive e alla tutela mediante il ricorso agli ammortizzatori sociali, ma meritano di essere introdotte stabilmente quelle misure tese a destinare quo-

ta parte delle risorse della ricostruzione fisica al rilancio delle attività produttive.

In aggiunta, accanto all'importanza di fare tesoro delle esperienze per prevedere una governance in grado di garantire la migliore e più ampia risposta, è necessario che si introduca un sistema in grado di mettere in campo – quando richiesto e se necessario – il patrimonio di competenze professionali che si è costruito in questi anni.

Infine, in tema di legalità, vi è l'esigenza di adottare in via definitiva un sistema che prevenga qualsivoglia fenomeno di infiltrazione mafiosa, che garantisca il corretto uso delle risorse pubbliche destinate all'emergenza e alla ricostruzione, che rafforzi un quadro di maggiore trasparenza e rispetto delle regole nel mercato del lavoro. In sostanza, nei contesti di disastri o calamità naturali occorre adottare le norme più avanzate frutto anche di positive esperienze, in particolare nei processi di ricostruzione: vi sono norme e buone prassi che si rintracciano nelle esperienze di questi anni, che hanno funzionato e che possono rappresentare un modello.

Approfondimenti su alcune possibili misure

- **Fondo nazionale:** prevedere l'incremento del Fondo per la prevenzione del rischio sismico di cui all'articolo 11 della legge 77/2009 con attuazione di un Piano straordinario per il completamento della mappatura sismica entro i 12-24 mesi (micro zonazione sismica) e della verifica su vulnerabilità e piena operatività e fruibilità delle strutture pubbliche destinate all'emergenza.
- **Detrazioni (strutturali e graduali):** rendere strutturali le detrazioni fiscali in essere, legandole ai miglioramenti delle classi energetiche e del comportamento antisismico degli edifici, prevedendo un'articolazione degli incentivi dal 35 al 65% sia in funzione del miglioramento delle prestazioni energetiche sia in relazione alla più o meno elevata percentuale di rischio sismico del territorio (incentivo più alto in zona 1, man mano più basso fino alla zona 4), con regolare certificazione antisismica da registrare sul "Libretto unico del fabbricato antisismico, energetico e del rumore", ad opera di professionisti abilitati. Aggiunta di un 5% di incentivo ad ogni fascia, in relazione alla definizione di edificio o zona storica (come individuata dalle istituzioni preposte).
- **Detrazioni (dall'unità all'intero):** estendere gli incentivi energetici e antisismici al condominio e agli edifici pubblici, semplificando la normativa attuale e rendendo operative le Esco per interventi di riqualificazione complessiva degli edifici per entrambe le tipologie, con riconoscimento diretto alle stesse (o agli istituti bancari, se del caso) delle singole detrazioni, al fine di coinvolgere i soggetti fiscalmente incapienti. In particolare, per ciò che attiene agli interventi sul patrimonio pubblico, si ritiene che essi debbano permettere la realizzazione di interventi certificati e verificati di riduzione dei consumi energetici nonché della messa in sicurezza antisismica. Sarebbe utile richiedere che tali interventi vengano esclusi dal patto di stabilità o siano garantiti comunque da un fondo di garanzia rotativo (magari presso Cassa depositi e prestiti) al fine di dare certezza per accordi con Esco e istituti di credito per il finanziamento e la gestione degli interventi (con vantaggio per la spesa pubblica). Prioritariamente si potrebbero individuare come oggetto degli interventi proprio quelle strutture pubbliche strategiche in caso di calamità (ospedali, scuole, caserme).
- **Obbligo del libretto unico del fabbricato (o fascicolo):** introdurre l'obbligo di re-

dazione puntuale e aggiornata del “Libretto unico del fabbricato antisismico, energetico e del rumore” per la compravendita di immobili, con penalità economiche (multe) per venditori, acquirenti e intermediari/notai, comprovante non solo lo status energetico, ma anche lo status di tenuta sismica, con possibilità per l'acquirente informato di richiedere una riduzione del prezzo dell'immobile fino al 20%, se entro i successivi sei mesi procede alla messa in sicurezza antisismica dello stesso. Definizione di organismi pubblici con poteri di controllo a campione ex post in grado di effettuare controlli sulla corrispondenza delle certificazioni (di collaudo, antisismiche, energetiche ecc.) e dei progetti, in linea con quanto disposto dalle direttive europee.

- **Obbligo delle manutenzioni programmate:** introdurre, anche con gradualità se necessario, il principio di obbligatorietà delle manutenzioni programmate, da certificare nel libretto di fabbricato (secondo il principio della “revisione obbligatoria” come per i veicoli a motore).
- **Ricerca e innovazione nei materiali:** incentivare la ricerca applicata sui nuovi materiali di costruzione (dai legni ingegnerizzati ai nuovi materiali metallici, fino ai nuovi composti cementizi) che, per l'alto tasso di resistenza/flessibilità meccanica e/o per la minore massa, siano di per sé parte di una costruzione/riqualificazione a maggior impatto antisismico. Si potrebbe agire premiando le università impegnate in tal senso e le imprese (aumento delle detrazioni in ricerca, come spese per investimento) che stanno investendo in brevetti sui nuovi materiali a minor impatto ambientale e a maggior resistenza sismica.
- **Una nuova cultura:** sensibilizzare, formare ed educare le popolazioni e gli ammi-

nistratori a un modello di prevenzione e gestione dell'emergenza e governare la fase successiva alla calamità con maggiore consapevolezza e partecipazione attiva. Per questa ragione è necessario istituire le conferenze dei cittadini attivi a tutti i livelli di attività di protezione civile praticati sul territorio, conferenze chiamate a partecipare alla formulazione dei “piani di soccorso e di protezione civile”. Si tratta di promuovere campagne di sensibilizzazione e diffusione della conoscenza dei rischi del territorio e dei piani di soccorso immediato (piani d'emergenza) e di protezione civile, anche con l'istituzione di Urp regionali e locali di protezione civile. Infine, come in altri paesi dell'Unione europea, si potrebbe istituire la “Giornata del rischio”, una giornata dedicata – nelle scuole, nei luoghi di lavoro, nei consigli comunali – alla conoscenza dei rischi, ma anche alle scelte che si vanno compiendo in termini di prevenzione nel proprio territorio.

- **Le Regioni e i Comuni devono fare la propria parte:** oltre a ridurre al minimo i tempi ordinari relativi all'assegnazione di appalti, su cui l'Anac e il Mit sono chiamati ad emanare tutte le direttive necessarie, a livello locale vanno rilanciati i Programmi regionali di previsione e prevenzione (di cui alla legge 225/92) re-datti sulla base degli indirizzi statali, che dovranno in più prevedere obbligatoriamente una parte specifica “per la continuità economica produttiva e la messa in sicurezza del sistema produttivo”. Inoltre vanno ridefiniti gli usi del territorio in relazione alle mappe di vulnerabilità e degrado, prevedendo aree di rispetto indisponibili alle costruzioni; con revisione delle norme urbanistiche relative all'uso del territorio con l'obbligo di mappatura dei rischi ai fini della Via (Valutazione di

impatto ambientale), preventiva ai Piani di governo del territorio. La mappatura dei rischi deve rimanere di competenza di soggetti pubblici istituzionali.

- **Lavoro e legalità:** istituire un tavolo permanente territoriale presso la prefettura, composto da enti locali, organizzazioni sindacali, associazioni datoriali per la gestione della tenuta e della ripresa produttiva.

Attivare in via immediata e automatica gli ammortizzatori sociali per tutte le imprese e, pertanto, per tutti i lavoratori, indipendentemente dal numero di dipendenti e dalla classificazione, con verifica entro 15-30 giorni dall'evento sulla sicurezza degli stabili produttivi attivi ed esclusione del periodo di ammortizzatore sociale dal computo del periodo massimo delle misure di sostegno al reddito previsto dalla normativa ordinaria. Prevedere anche una modalità di garanzia di reddito per i lavoratori subordinati e le singole partite Iva.

Prorogare di sei mesi (ulteriormente prorogabile di altri sei) le misure di sostegno al reddito che dovessero essere in atto nel momento in cui insorge l'emergenza. Prevedere incentivi dedicati alle imprese colpite che scelgano di mantenere, ripristinare e ricostruire in loco.

Prevedere il ricorso a protocolli che regolamentino la continuità di reddito e operativa per i lavoratori pubblici interessati dalla calamità, nonché il coinvolgimento di tutti i dipendenti impegnati in tutta la fase emergenziale.

Valutare la qualificazione della manodopera locale e delle imprese locali, dei prodotti e delle filiere produttive del territorio (sul modello delle premialità già contemplate come possibilità nel nuovo codice degli appalti).

Promuovere il ricorso a protocolli legalità territoriale che prevedano misure di

prevenzione e di contrasto alle possibili infiltrazioni mafiose, con la costituzione di un tavolo per la legalità con il contributo delle forze sociali e dell'Anac.

Imporre la certificazione Soa (Società organismi di attestazione) senza alcuna deroga. Prevedere il Durc per congruità come definito nell'accordo con il commissario Sisma 2016 nonché il Settimanale di cantiere da trasmettere alle Ce/Edilcasse contenuto nelle terze linee guida antimafia Sisma 2016.

Estendere l'obbligo del Documento di congruità, oltre quanto previsto dall'articolo 105 del nuovo codice degli appalti, emesso della Cassa edile/Edilcassa operante nella provincia colpita.

Prevedere l'obbligo del versamento della Cassa edile/Edilcassa nella provincia colpita ove si effettuano le opere di emergenza/ricostruzione in luogo delle province di provenienza delle imprese e ciò al fine di monitorare il flusso degli operai e dei soggetti imprenditoriali impegnati. Ricorrere alle "white list" delle prefetture (Struttura di missione antimafia modello Sisma 2016).

Introdurre criteri premiali per le aziende partecipanti ai bandi pubblici, che impiegano manodopera certificata professionalmente dalla bilateralità contrattuale, i cui profili siano individuati da accordi sindacali territoriali tra i soggetti firmatari dei contratti provinciali dell'edilizia e le amministrazioni pubbliche locali.

Promuovere la definizione immediata di protocolli contrattuali "di anticipo" per la gestione di cantieri complessi al fine di garantire certezza dei trattamenti, qualità del lavoro, governo di eventuali ritardi nella ricostruzione.

Promuovere l'attivazione di un protocollo immediato Ooss, Dpl, Asl, Inps, I-

nail per il potenziamento del ruolo della prevenzione e della formazione attraverso il miglioramento e l'estensione dei servizi dei Comitati territoriali per la sicurezza, con un potenziamento del ruolo e delle funzioni di rappresentanza dei lavoratori degli Rlst.

Prevedere, preventivamente all'erogazione del Sal, un sistema di verifica dell'avvenuta erogazione delle retribuzioni ai lavoratori impegnati nei cantieri nelle opere di emergenza/ricostruzione.

Proprietari e affittuari

Occorre stabilire:

- a) le modalità anche amministrative di utilizzo del patrimonio sfitto e inutilizzato nelle aree interessate dagli eventi e in quelle dei territori contigui;
- b) misure specifiche sugli sfratti, sui provvedimenti di rilascio e sulle rate di mutuo nelle aree interessate dagli eventi e in quelle dei territori contigui, anche in funzione di contrastare eventuali caro-affitti e aumenti del costo dell'abitazione;
- c) tipologie di contratti di affitto, anche transitori, che consentano un coinvolgimento delle varie espressioni del fabbisogno, delle istituzioni e della proprietà disponibile a praticare canoni calmierati e concordati, sia nel settore abitativo che in quello degli usi diversi quali capannoni industriali e artigianali, locali commerciali, laboratori, studi professionali, con una fiscalità di vantaggio per il proprietario;
- d) norme che facilitino e promuovano la salvaguardia dei contratti di locazione esistenti e in generale del patrimonio di alloggi esistente e recuperabile, specie nei casi in cui gli immobili necessitino di interventi di riparazione e recupero gestibili in tempi relativamente ristretti;
- e) norme che prevedano agevolazioni e provvidenze per i proprietari di immobili

danneggiati che si impegnino, una volta concluse le opere di recupero e ricostruzione, a confermare il contratto di affitto già esistente nei confronti dell'inquilino.

Altre misure

Definire a livello nazionale i criteri per la progettazione e la realizzazione di moduli abitativi provvisori per dare un tetto alle popolazioni colpite dal sisma (requisiti e certificazioni di qualità energetico ambientale dei moduli). Definire, inoltre, criteri per le occupazioni di urgenza e gli espropri.

Porre immediatamente attenzione alla "ricostruzione migliorativa", cioè destinare una percentuale dei fondi stanziati, per opere di adeguamento sismico, ambientale ed energetico, di miglioramento della vivibilità e della bellezza degli agglomerati urbani, di riduzione degli inquinamenti ecc. Al riguardo in deroga al nuovo codice degli appalti, esclusivamente per la ricostruzione post calamità (e a fronte di quegli interventi su legalità e trasparenza), occorre prevedere il dimezzamento dei tempi per l'assegnazione degli appalti, al fine di accelerare il passaggio dalla progettazione all'esecuzione dei lavori.

Porre la titolarità degli interventi di ricostruzione in capo ai diretti responsabili, alle amministrazioni comunali che hanno la diretta responsabilità dei regolamenti edilizi, e strumenti che istruiscono le modalità tecniche e procedurali con cui realizzare la ricostruzione, con una struttura nazionale di sostegno tecnico e con la valorizzazione della partecipazione dei diversi soggetti sociali.

Definire dei criteri per la quantificazione del contributo per la progettazione e ricostruzione in rapporto alle priorità individuate; a tutti deve essere garantito il ripristino dell'immobile in rapporto agli interventi necessari per il ripristino.

Risorse: dove reperirle, come attivarle

Le stime relative al reale fabbisogno di una politica di sistema per la prevenzione del solo rischio idrogeologico "grave" e del rischio sismico nelle zone classificate 1 e 2 variano dai 90-100 miliardi ad oltre 250-280 miliardi comprendendo anche i principali edifici pubblici, la messa in sicurezza del patrimonio artistico monumentale e almeno il 68 per cento del territorio nazionale (che è sottoposto a concomitanza dei rischi, cioè medio e alto rischio idrogeologico + medio e alto rischio sismico). Sicuramente le risorse finora stanziare in attuazione dell'art. 11 della legge 77/2009 sono risultate largamente insufficienti. È del tutto evidente che qualsivoglia destinazione di risorse per interventi preventivi nell'arco dei prossimi 15-20 anni, anche dell'ordine di 4-5 miliardi l'anno, avrebbero un effetto sulle finanze pubbliche assai più positivo dei costi per ricostruzione (il moltiplicatore di risparmio di un euro speso in prevenzione è tra 3 e 4 volte rispetto al costo per la ricostruzione). Si aggiunga infine l'impatto diretto e indiretto che una politica coordinata per la messa in sicurezza del territorio e del patrimonio edilizio genererebbe in termini di maggiori occupati, maggiori entrate fiscali da parte delle imprese e dei consumatori (si stima un moltiplicatore variabile, in termini di mobilitazione di risorse di sistema, da 3 a 5 volte delle risorse impegnate direttamente nel settore delle costruzioni e dei nuovi materiali).

Vi sono poi possibilità evidenti di utilizzo dei fondi strutturali nazionali e fondi europei previsti nell'accordo di partenariato 2014-2020 nell'ambito dell'Obiettivo tematico 5 "Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi".

Non è, poi, più rinviabile una modifica della distribuzione dei fondi europei su infra-

strutture e ambiente (sia nella programmazione ordinaria che nel cosiddetto "Piano Juncher") che tenga conto della strutturale maggiore vulnerabilità dell'Italia al rischio sismico: l'Italia è l'unico paese con l'80 per cento di rischio sismico dei 17 paesi dell'euro, seguita, solo a distanza, da Grecia, Spagna, Cipro, Bulgaria, Slovenia, Romania.

L'intera filosofia della possibilità di deroga al patto di stabilità è congegnata per riconoscere eventuali flessibilità ad evento avvenuto, negando di fatto ogni politica di investimento strategico e a lungo periodo sulla prevenzione e quindi sulla salvaguardia delle vite umane.

In aggiunta occorre valutare l'ipotesi che almeno una parte delle spese di ricostruzione (in particolare per le infrastrutture, per l'edilizia ad uso produttivo, per la tutela del patrimonio culturale) siano riconosciute dalla Banca europea per gli investimenti (Bei) come cofinanziamento ad interventi produttivi a tutti gli effetti (vi sono al riguardo importanti precedenti a favore della Germania e della Francia), in deroga alle norme sugli "aiuti di Stato".

A questo si devono infine aggiungere due considerazioni:

- 1) l'estensione strutturale degli incentivi, graduati per fascia di pericolosità, si pagherebbe in parte da sola agendo sulla leve dell'interesse privato e portando, più che a nuove spese, a una diversa distribuzione delle stesse;
- 2) diverse norme (obbligo "Libretto unico del fabbricato" per la compravendita, obbligo di manutenzione periodica ecc.) sarebbero a costo zero.

Infine, non è più rinviabile una rivisitazione del fondo di solidarietà europeo, esclusivamente finalizzato agli interventi post-calamità (monitoraggio, soccorso, costi d'emergenza di breve termine) e non per la prevenzione degli stessi. ♦

Piano del lavoro e Piano di riqualificazione del Paese

GAETANO SATERIALE

Responsabile Piano del lavoro Cgil



1. LA MAPPA DEI RISCHI PAESE (IDROGEOLOGICI, METEOROLOGICI, AMBIENTALI, SISMICI)

A:

- il rischio idrogeologico che produce alluvioni e frane riguarda quasi tutto il territorio nazionale;
- esso dipende dalla conformazione troppo ridotta dei bacini idrografici dell'Appennino, dal carattere torrentizio e alluvionale di gran parte dei fiumi;
- il rischio idrogeologico è amplificato dalla presenza e dalle opere dell'uomo: innalzamento e spopolamento delle terre alte e delle campagne;
- il rischio meteorologico, ormai facilmente prevedibile, moltiplica gli effetti negativi del precedente;
- anche il rischio ambientale (rifiuti, inquinamento idrico, elettrosmog, polveri sottili e micropolveri, uso e smaltimento amianto) è di natura prevalentemente antropica;
- la mappa delle aree a rilevante rischio sismico comprende l'intera dorsale appenninica e la zona delle Alpi Carniche e Giulie;
- la Protezione civile annovera tra i rischi paese anche quello vulcanico (oltre un milione di persone interessate), quello

industriale, quello da incendi (quasi sempre colposi o dolosi), quello sanitario ecc.

B:

- sui rischi è necessaria informazione per ridurre gli effetti negativi di eventi emergenziali;
- è necessaria soprattutto un'attività vera di prevenzione, manutenzione, monitoraggio che riduca le probabilità di rischio;
- intervenire ex post con la logica di ridurre il danno e l'emergenza è molto oneroso oltre che dannoso per le persone e il territorio.

2. UN PROGETTO PLURIENNALE DI MANUTENZIONE, BONIFICHE, PREVENZIONE E RICOSTRUZIONE

A:

- è necessario distinguere i rischi e definire programmi di manutenzione e prevenzione specifici;
- un programma deve riguardare il controllo degli alvei dei fiumi, canali, vie d'acqua, bacini idrici e il loro ripristino in modo che possano sopportare eventi eccezionali;

- un altro programma deve riguardare la messa in sicurezza dei crinali che rischiano di franare, attraverso una sensoristica di monitoraggio, la predisposizione di barriere e reti, la piantumazione;
- anche le perdite della rete idrica potabile, che sono a livello altissimo (oltre il 50% nelle regioni meridionali), richiedono un programma finalizzato di manutenzione, ripristino e ricostruzione.

B:

- anche gli inquinamenti determinati nel tempo da attività industriali o agricole vanno individuati e trattati con un progetto nazionale di bonifica;
- così il cattivo o illegale smaltimento in discarica;
- gli accertamenti e le bonifiche vanno avviati con obblighi per le imprese insediate e quelle responsabili.

C:

- è necessario l'obbligo a costruire secondo normative antisismiche nelle aree a rischio (tutti gli Appennini e le Alpi Carniche) a partire da edifici pubblici (scuole, ospedali, istituzioni);
- è necessario ricostruire le abitazioni con tecnologie antisismiche che riducano danni a strutture e popolazione;
- nella prevenzione sono da comprendersi le attività periodiche di manutenzione inerenti a strade, linee elettriche, aree boschive, altri servizi pubblici ecc.

3. LE DISEGUAGLIANZE TERRITORIALI E I RISCHI DI DISGREGAZIONE SOCIALE E SPOPOLAMENTO

- i territori compresi nelle aree a rischio sono molto differenti tra loro per carat-

teristiche geografiche, economiche e sociali;

- molte delle aree coinvolte soffrono da tempo di fenomeni di riduzione delle attività economiche, dei servizi e della popolazione residente;
- questi fenomeni amplificano alcune tipologie di rischio per il territorio e la popolazione residente.

4. UN PROGETTO PLURIENNALE DI REINSEDIAMENTO E SVILUPPO DELLE AREE INTERNE

A:

- per attrarre popolazione verso le aree interne è necessario ripristinare i servizi fondamentali (scuole, ospedali, rete assistenziale, uffici pubblici, telecomunicazioni);
- i servizi e le reti dovranno tener conto della struttura urbana e sociale fatta di centri di piccola dimensione;
- sarà necessario modulare opportunamente concentrazione di strutture che favoriscano la qualità del servizio e reti per la sua diffusione omogenea.

B:

- per consolidare il tessuto economico è necessario creare infrastrutture di trasporto e logistica (persone e cose) attraverso rete viaria e ferroviaria;
- è necessario partire dai lavori di manutenzione delle infrastrutture esistenti;
- vanno favoriti gli investimenti di potenziamento e completamento delle filiere produttive presenti nei territori;
- vanno attratti nuovi investimenti in settori non presenti;
- in entrambi questi versanti è necessario favorire gli investimenti ad alto contenuto di innovazione.

5. UNA STRUTTURA ISTITUZIONALE NON ADEGUATA ALLA PROGRAMMAZIONE DI MEDIO PERIODO

A:

- in questo momento il governo nazionale non è in grado (in parte per vincoli europei in parte per suoi limiti interni) di definire una mappa dei bisogni del paese, di avviare un piano coerente di indirizzi e di spesa;
- si preferisce la via del sussidio, del beneficio fiscale, dei bonus non condizionati: si immagina, contro ogni esperienza, che un aiuto fiscale a tutte le imprese possa di per sé generare crescita e innovazione;
- questi comportamenti miopi sono imitati dai governi di quasi tutte le Regioni;
- spesso i fondi a disposizione vengono impiegati (a dispetto degli stessi vincoli europei) in maniera non finalizzata ai bisogni e alle priorità del territorio e addirittura non spesi;
- il “superamento” delle Province e l’assenza di un ente di area vasta ha paralizzato la capacità di svolgere un programma ordinario di manutenzione di strade ed edifici scolastici;
- i Comuni capoluogo non sono in grado (non si fanno carico) dei Comuni minori i quali spesso sono di dimensione inadatta alla gestione della quotidiana amministrazione;
- nelle zone a rischio e nelle aree interne del paese non esistono, tranne rare eccezioni, Città metropolitane.

B:

- il progressivo allontanamento della politica dalla società, la crisi dei sistemi di rappresentanza e il superamento della cultura del “dialogo sociale” sostituita

da una presunta autosufficienza hanno impoverito la partecipazione democratica alle decisioni dei governi nazionale e territoriali;

- l’abitudine alla costituzione di autorità terze (commissari, agenzie nazionali, authority ecc.) non supplisce ai vuoti di governo del territorio, spesso li amplifica.

6. UN PROGETTO PLURIENNALE DI RIORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE

- è necessario e urgente, a partire dalle esigenze paese, determinare, per tema o per bacino o regione o aree interne, forme di coordinamento, consorzio, unione, delle strutture amministrative esistenti;
- è indispensabile la creazione o la rivitalizzazione di un ente di area vasta;
- va parimenti ridotta l’autoreferenzialità dei governi regionali che ignorano le istituzioni del territorio.

7. L’IMPOVERIMENTO E IL DEGRADO URBANO DOPO LA CRISI

A:

- la tendenza della popolazione a spostarsi verso le città è a dimensione globale;
- essa riguarda sia la direzione degli spostamenti interni che dei flussi migratori dall’estero;
- nelle città è concentrata la maggioranza dei servizi e delle occasioni di lavoro;
- anche le fasi di crescita economica avevano prodotto fenomeni di disegualianza delle condizioni di vita (per età, censo, distanza dal centro urbano, condizioni abitative, dimensione dei nuclei familiari ecc.);
- il combinato disposto di pressione edilizia, riduzione delle entrate locali e dei trasfe-

rimenti statali sui bilanci dei Comuni, l'uso distorto degli oneri di urbanizzazione hanno moltiplicato la cementificazione in maniera abnorme, urbanizzato spazi crescenti di campagna, edificato abitazioni e strutture commerciali non sostenute da una reale domanda;

- anche le vie di scorrimento e smaltimento delle acque piovane sono state spesso contenute in strutture di cemento inadatte;
- le vie fognarie sono diventate, da un lato per la crescente popolazione, dall'altro per i rovesci meteorologici più accentuati, insufficienti a smaltire il deflusso delle acque.

B:

- con la crisi le città diventano, al contrario delle fasi di sviluppo, luoghi in cui si accumulano disoccupazione, povertà, marginalità, solitudine, insicurezza;
- la sproporzione tra bisogni e servizi ha trasformato le città in un luogo di maggiore disuguaglianza e minore coesione;
- con la crisi della spesa pubblica locale anche le città non effettuano più né gli investimenti per la loro innovazione, né la manutenzione ordinaria di fronte agli eventi anomali e al consumo prevedibile delle infrastrutture;
- il "nuovo", invece che essere programmato e regolato dalle politiche urbanistiche, è totalmente appaltato (in cambio degli oneri dovuti) alle società edilizie che moltiplicano il costruito per moltiplicare il proprio fatturato, indipendentemente dalla domanda e dal fabbisogno reale;
- la crisi ci consegna un quadro sconsolante di terreni agricoli e montagnosi abbandonati e di città prigioniere dell'incuria (non solo nelle aree periferiche).

8. UN PROGETTO PLURIENNALE DI RIQUALIFICAZIONE DELLE CITTÀ

A:

- la manutenzione delle città va ripresa e affiancata a quella dei territori non urbani;
- si tratta di una funzione non rinunciabile di mantenimento e valorizzazione del patrimonio del paese: anche dal punto di vista della capacità di attrarre investimenti e flussi crescenti di presenze giornaliere per lavoro o turismo;
- riqualificare le città significa recuperare il senso della cultura e della politica urbanistica e del welfare;
- la riqualificazione delle città e del territorio sono un settore di investimento che produce occasioni di lavoro, reddito e valorizzazione del capitale;
- partire da un piano di monitoraggio e intervento sul degrado infrastrutturale;
- un piano di manutenzione di recupero delle infrastrutture e di superamento delle barriere architettoniche (la città delle auto e la città delle persone);
- un piano di recupero del verde pubblico e di ricostituzione di polmoni urbani;
- la riqualificazione delle periferie: delle strutture abitative, dei luoghi di incontro, dei servizi prioritari;
- una nuova edilizia abitativa commisurata ai diversi bisogni (ad esempio standard minori e cohousing);
- un tpl urbano che corrisponda alle esigenze della nuova popolazione (tpl programmato e tpl a chiamata);
- anche i servizi attinenti alla cosiddetta "smart city" rientrano in un progetto di riqualificazione urbana.

9. VECCHI E NUOVI BISOGNI SOCIALI NON CORRISPOSTI

A:

- i servizi di welfare (in senso ampio: sa-

- nità, assistenza sociale, istruzione, formazione, cultura, le politiche per il lavoro ecc.) sono in gran parte affidati alla gestione di Regioni, Città metropolitane e Comuni;
- l'attuale governance del welfare non garantisce gli stessi servizi e la stessa qualità a tutta la popolazione nazionale;
 - il welfare attuale moltiplica le disegualianze anziché svolgere la funzione fondamentale e primaria di ridurle;
 - le politiche di pareggio di bilancio imposte dalla Ue producono un taglio delle risorse per il welfare e quindi una maggiore carenza e la crescita del prezzo dei servizi;
 - si moltiplica a dismisura il numero di cittadini che rinuncia ai servizi di welfare per ragioni economiche;

B:

- l'urbanizzazione, l'invecchiamento, la disoccupazione, la povertà, le nuove cittadinanze richiederebbero nuovi servizi di welfare e la riorganizzazione di quelli attuali per garantire maggiore universalità dei trattamenti;
- l'idea (caldeggiata dal settore privato e da una parte della politica) che si possa supplire alla riduzione del welfare pubblico con quello privato (sostenuto da benefici fiscali) è non solo ingiusta, ma sbagliata; sia sufficiente ricordare, a sostegno di quanto affermato, che la spesa pubblica sanitaria degli Usa è più alta di quella italiana pur in assenza di servizi universali e gratuiti di qualità;
- l'esperienza del welfare contrattuale incentivato produce prestazioni aggiuntive su chi già gode del welfare universale e aumenta le disegualianze (se non inserito in una rete territoriale universale).

10. UN NUOVO WELFARE AMPIO E OMOGENEO

A:

- un welfare urbano diffuso sul territorio non può essere totalmente centrato su macro strutture quanto su una rete di assistenza in grado di svolgere funzioni di prevenzione e primo intervento con tempestività;
- la concentrazione del numero delle strutture di specializzazione consentirà un risparmio dei loro costi di gestione e una maggiore qualificazione;
- questo concetto ormai acquisito per la sanità può essere esteso per analogia anche agli altri servizi di welfare.

B:

- destinare maggiori risorse a un nuovo welfare (in Italia e in Europa) non è un costo, ma un investimento per la creazione di un nuovo mercato di grande rilevanza sociale in cui definire indirizzi generali di protezione della popolazione (condizioni di salute e di vita) e per la valorizzazione delle competenze del lavoro;
- in quanto mercato che corrisponde a esigenze primarie dei cittadini, quello del welfare dovrà essere regolato dal pubblico per diffusione, qualità, appropriatezza, costi e partecipato anche da soggetti privati;
- le risposte ai vecchi e nuovi bisogni dei cittadini deve basarsi sul principio di sussidiarietà;
- se la governance attuale non garantisce estensione e omogeneità dei servizi, si dovrà ipotizzare (anche in questo ambito) una divisione delle competenze tra livelli di governo che assicuri gli standard prefissati, pena il subentro del livello superiore.

C:

- sulla base delle migliori esperienze maturate in Italia si può immaginare un sistema di welfare organizzato su tre componenti valide in tutto il paese:

1. una prima componente è costituita dai livelli essenziali universali che devono essere diffusi ed esigibili su tutto il territorio nazionale e garantiti essenzialmente dai trasferimenti pubblici, come previsto dalla Costituzione;

2. una seconda componente del welfare dovrà restare territoriale aggiuntiva, sulla base dei bisogni prioritari nelle diverse aree e nelle diverse fasce della popolazione;

3. una terza componente (da valorizzare dove esiste e sperimentare dove non c'è) è quella basata sui servizi diretti ai singoli o alle fasce sociali a maggior disagio secondo il concetto dell'assistenza solidale di prossimità.

11. LA FORBICE NORD SUD SI È ALLARGATA

A:

- tutti gli indicatori economici e di benessere confermano che negli anni della crisi le distanze tra regioni meridionali e resto del paese sono cresciute;
- reddito, povertà, occupazione, abbandono scolastico, consumi, investimenti, attività industriali, ma anche biblioteche, posti letto ospedalieri, strutture di assistenza, abbandono scolastico, servizi urbani, trasporti locali registrano nel Mezzogiorno i loro minimi nazionali;
- la popolazione giovane ha ripreso ad emigrare all'estero per cercare lavoro.

B:

- le risorse pubbliche disponibili sono si-

gnificative ma mal spese dagli enti di governo regionali, spesso senza un quadro delle esigenze prioritarie e un disegno pluriennale di arricchimento del tessuto economico e sociale;

- i fondi europei, nazionali e regionali previsti sono spesso impiegati per finalità diverse da quelle contemplate o, addirittura, non impiegati.

12. UN PROGETTO PLURIENNALE DI SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

A:

- anche il Master Plan che conteneva linee guida condivisibili per lo sviluppo del Mezzogiorno è stato spesso declinato in accordi regionali di finanziamento di progetti infrastrutturali di vecchia data e mai realizzati;
- è necessario ripartire da priorità condivise (come quelle sovra tracciate), definire un progetto pluriennale di spesa coerente e avviare un confronto a livello regionale e di città metropolitane che lo traduca in iniziative concrete di miglioramento dell'economia, del lavoro e delle condizioni di vita.

B:

- lo sviluppo economico del Mezzogiorno e il miglioramento delle condizioni di vita, di lavoro e di reddito dei suoi abitanti non sono conseguenza "naturale" della crescita del Pil nazionale e tantomeno della ripresa economica europea;
- il paradigma va ribaltato: non vi sarà crescita tanto forte da potersi estendere al Mezzogiorno se le politiche economiche per la crescita non individueranno nel Mezzogiorno l'obiettivo primario della crescita stessa.

13. IL PAESE SI IMPOVERISCE ANCHE PER INCAPACITÀ DI VALORIZZARE IL PROPRIO PATRIMONIO

A:

- malgrado il suo primo posto nella lista Unesco World Heritage, l'Italia è solo quinta nella capacità di attrarre il turismo mondiale (dopo Francia, Usa, Spagna e Cina);
- i motivi di questa perdita di competitività in un settore in cui il paese potrebbe essere avvantaggiato, data l'enorme vastità e varietà del patrimonio naturale, storico, artistico, archeologico, musicale, folcloristico ed enogastronomico, sono numerosi;
- la vastità stessa del patrimonio, la sua offerta frammentata e non in rete, nessun sistema dell'ospitalità riconoscibile e garantito (catena di alberghi);
- l'insufficiente attività di salvaguardia e recupero del patrimonio;
- la sua insufficiente valorizzazione mediatica.

B:

- non esiste una rete di musei o di siti archeologici di Stato (secondo il modello francese) che garantisca qualità dell'offerta, custodia, orari, prezzi uniformi;
- anche i musei pubblici (comunali e statali), che sono la maggioranza, non sono coordinati fra loro nella gestione del quotidiano e neppure nella programmazione degli eventi;
- sono rare nelle città le forme di abbonamento o biglietto cumulativo che consentono la visita del patrimonio artistico con un unico biglietto a prezzi accessibili;
- sono rare le forme di promozione del turismo culturale interno (giovani, anziani, famiglie, scuole, Cral aziendali ecc.)

14. UN PROGETTO PLURIENNALE DI RECUPERO, SALVAGUARDIA, VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO STORICO, ARTISTICO, CULTURALE, PAESAGGISTICO

A:

- soprattutto in questo campo a dominante presenza pubblica è necessario un progetto pluriennale di valorizzazione del patrimonio e di sua promozione;
- un progetto in grado di individuare filoni di intervento e ridurre la dispersione dell'offerta attraverso la costruzione di reti, di itinerari, di infrastrutture di accoglienza;
- un progetto pubblico pluriennale, basato su indirizzi definiti, è in grado di attrarre e moltiplicare anche investimenti privati nelle attività di organizzazione turistica, trasporto, accoglienza.

B:

- in particolare, date le potenzialità del patrimonio paesaggistico, sarebbe utile creare nuovi "parchi naturali" e, specie nelle aree interne, collegarli fra loro dando vita a percorsi turistici continuativi per trekking e cicloturismo e dotarli delle infrastrutture necessarie anche per l'accoglienza;
- la creazione e la gestione di una rete di parchi naturali è utile anche alla riduzione dei rischi idrogeologici dei territori appenninici, alpini e costieri meno popolati.

15. LA PERDITA DI PRODUTTIVITÀ ECONOMICA E DI EFFICIENZA AMMINISTRATIVA

A:

- ancor prima della crisi (a partire dagli anni 90) l'Italia si è distinta per avere una bassissima crescita della produttività

vità complessiva e industriale;

- il pensiero liberista ha imputato al lavoro (troppo rigido, troppo costoso) la responsabilità di queste dinamiche laddove esse sono, al contrario, direttamente legate alla paralisi degli investimenti privati (specie in ricerca e sviluppo) e a un uso non finalizzato della spesa pubblica;
- anche le economie esterne all'impresa stentano a innovarsi: unica eccezione, ancora in essere, l'innovazione delle attività di produzione e di servizio che adottano tecnologie digitali (a partire dall'e-commerce, dai servizi bancari on line ecc.).

B:

- la pubblica amministrazione, pur con notevoli differenze tra un comparto e l'altro, non ha in questi anni migliorato la propria efficienza e produttività;
- non si tratta, come si è tentato di dire, né di un numero eccessivo di dipendenti né di scarsa volontà individuale di lavoro, quanto di un'organizzazione del lavoro troppo verticale e separata per ruoli (non per competenze) e mai rinnovata;
- non si tratta di scarso uso delle nuove tecnologie quanto di una misura dell'efficacia del servizio rivolta alle logiche interne dell'amministrazione e non, come dovrebbe essere, alle esigenze del cittadino (presa in carico).

16. UN PROGETTO PLURIENNALE DI INNOVAZIONE INTERSETTORIALE DIFFUSA

A:

- la rivoluzione digitale è in corso nel mondo: trasformerà (sta già trasformando) la produzione di merci e servizi, il lavoro, le abitudini di vita;
- sulla velocità e sulla diffusione di queste tecnologie nei paesi occidentali si misurerà

la loro competitività nel mercato globale: è una sfida cui non ci si può sottrarre;

- l'Italia ha punte avanzate di produzione e applicazione delle tecnologie digitali, ma non è attraverso i benefici fiscali agli investimenti tecnologici che si può diffondere l'innovazione al sistema paese;
- viceversa, occorre creare mercato per l'innovazione in tutti i settori, a partire dai bisogni del paese e della popolazione.

B:

- tutti i temi trattati possono essere affrontati dal lato tradizionale dei settori di produzione e di servizio o intesi come mercati potenziali da sviluppare perché legati a bisogni strategici per le persone e il paese;
- ciascuno di essi ha una domanda di innovazione di grande rilievo e crescente nel tempo (dalla sensoristica per la prevenzione dei rischi idrogeologici all'assistenza domiciliare degli anziani, alla presa in carico del cittadino nella pubblica amministrazione, alla "smart city");
- i "progetti pluriennali" sopra richiamati costituiscono il più grande e più diretto impulso che il soggetto pubblico possa dare all'economia di mercato in termini di rivoluzione digitale.

17. DEFICIT DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE RISPETTO ALLA MEDIA EUROPEA

A:

- il sistema educativo e formativo italiano presenta, rispetto alle esperienze degli altri paesi europei, alcuni punti critici che vanno superati;
- la scuola della primissima infanzia (asili nido) non è in grado di corrispondere alle necessità, malgrado il rallentamento delle nascite: in alcune regioni del

- paese questo livello primario di educazione e socialità è affidato per intero ai privati con condizioni ambientali e pedagogiche inaccettabili;
- altrimenti è la famiglia, trattenendo fuori dal mercato del lavoro soprattutto la sua componente femminile, a dover supplire la carenza di scuole per l'infanzia;
 - l'obbligo scolastico è troppo basso rispetto alle competenze necessarie per il lavoro e per una vita sociale dignitosa e pertanto va portato a 18 anni, anche per contrastare tendenze all'abbandono;
 - il sistema della formazione professionale è considerato ancora un percorso alternativo a quello dell'istruzione scolastica e non integrato a esso;
 - il numero di laureati rispetto agli abitanti è tra i più bassi d'Europa;
 - vi sono fenomeni di analfabetismo di ritorno e analfabetismo digitale che penalizzano il paese anche di fronte alle sfide del futuro.

B:

- il sistema scolastico e formativo appare non adeguato a raccogliere la sfida della rivoluzione tecnologica in corso, della globalizzazione, del multilinguismo, della multiculturalità;
- ciò sia sul lato della formazione del personale docente e dei contenuti didattici che su quello delle tecnologie adottate per la formazione e la trasmissione del sapere di fronte alla sovrabbondante mole di informazioni del mondo extrascolastico.

18. UN PROGETTO PLURIENNALE DI CRESCITA DELLE CONOSCENZE E DELLE COMPETENZE

- investire sulla scuola fin dall'infanzia significa investire sul capitale umano, ri-

sorsa strategica di oggi e delle sfide competitive che ci attendono;

- un primo obiettivo minimo è la costruzione e la distribuzione omogenea delle scuole per l'infanzia (0-6 anni) in tutto il territorio nazionale;
- altro obiettivo è l'innalzamento dell'obbligo e la diffusione per ogni tipo di scuola dell'alternanza studio-lavoro;
- un progetto specifico va dedicato alla crescita dell'iscrizione all'università, individuando incentivi e indirizzi adatti alla domanda contemporanea di competenze;
- anche investire sulla messa in sicurezza degli edifici scolastici rappresenta un obiettivo minimo coerente con le tematiche dei rischi.

19. L'INOCCUPAZIONE GENERAZIONALE

A:

- la disoccupazione giovanile, il numero dei Neet, il tasso di attività cronicamente basso sono il termometro più evidente del fatto che la ripresa economica di cui si parla non è molto più di un fenomeno mediatico;
- per quanto esista certamente un deficit di competenze rispetto alle tendenze più innovative della domanda di lavoro, tuttavia la realtà dominante nel paese è quella opposta: non esiste domanda in grado di impiegare le competenze esistenti e questo fenomeno (poiché dura da anni) induce rassegnazione e rinuncia;
- nelle pieghe dell'inoccupazione vanno annoverate anche quelle forme di lavoro usa e getta che da un lato non consentono ai giovani di avere un reddito e una sicurezza accettabili sul lavoro, dall'altro impediscono all'impresa persino di conoscere oltre che di impiegare le capacità reali della propria manodopera.

B:

- le politiche avviate negli ultimi vent'anni per riequilibrare domanda e offerta di lavoro hanno commesso l'errore teorico (spesso non in buona fede) di immaginare per acquisita la domanda (in termini di quantità e qualità) e consentire, per via di varianti legislative, di ridurre quantità e qualità dell'offerta in termini di ore, durata e retribuzione del lavoro;
- nemmeno i governi tecnici post crisi e gli ultimi due governi "politici" hanno mai osato mettere in discussione questa visione liberista, l'hanno anzi accentuata ledendo anche i diritti del lavoro.

20. UN PIANO IMMEDIATO DI OCCUPAZIONE PER I GIOVANI

A:

- il Jobs Act ha dimostrato che le politiche basate sulla decontribuzione e i bonus sono tanto costose quanto inefficaci dal punto di vista dell'incremento occupazionale netto in grado di generare;
- il governo non può continuare ad affidare al soggetto impresa (per di più con le caratteristiche di specializzazione e di dimensione di quella italiana) le politiche per la creazione di nuova occupazione;
- il governo non può continuare in materia di lavoro a "confondere" tra politiche economiche e politiche legislative, tra quelle di sussidio e quelle che creano lavoro;
- dato il carattere di emergenza che l'inoccupazione giovanile ha assunto, è necessario un piano immediato (straordinario e urgente) per la creazione di nuovo lavoro per giovani e donne basato su investimenti pubblici e privati nei settori strategici per il paese;
- anche le politiche attive vanno ripensate e decentrate sui territori.

B:

- i settori su cui è necessario e più urgente intervenire sono quelli sopra richiamati della prevenzione, della manutenzione, della riqualificazione urbana, del nuovo welfare, della valorizzazione del patrimonio culturale, dell'innovazione diffusa, della riorganizzazione efficiente della pubblica amministrazione, della nuova scuola;
- le forme di occupazione da avviare e privilegiare sono quelle dell'apprendistato.

21. PROGRAMMAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI (A RISORSE DATE)

A:

- per far sì che gli investimenti pubblici siano in grado di attrarre risorse private è necessario che vengano definiti e resi noti indirizzi precisi da parte dell'ente di governo, che quegli indirizzi abbiano almeno un profilo triennale, che siano sottoposti a verifica e riordino;
- si può inoltre prevedere che alcuni progetti siano finanziati dai bilanci pubblici e altri siano compartecipati da fondi e investimenti privati.

B:

- i progetti sopra richiamati necessitano di un respiro programmatico delle scelte di spesa e, necessariamente, l'impiego di risorse ad hoc;
- la Cgil ha più volte indicato le vie di riordino fiscale per il reperimento di risorse aggiuntive che evitino un peggioramento del deficit;
- tuttavia, la sfida da porre subito è quella di avviare una spending review non fatta di tagli fini a se stessi, ma della diversa destinazione delle risorse impegnate senza beneficio o impiegate in settori non prioritari per il paese.

22. UNA VERTENZA MULTILIVELLO (A PARTIRE DAI TERRITORI)

A:

- la disintermediazione sociale praticata dai governi nazionali degli ultimi anni ha prodotto incertezze (se non errori) sulle priorità del paese e nei provvedimenti assunti;
- viceversa, a livello regionale e locale è spesso proseguito un dialogo tra istituzioni e parti sociali che ha dato luogo ad accordi programmatici di indirizzo e di spesa sulle priorità condivise;
- questa sembra essere la strada immediatamente praticabile sui temi trattati nel "Piano";
- nella speranza che si condivida a livello nazionale la necessità del confronto, anche per aumentare l'efficacia dei provvedimenti, oltre che la coesione sociale.

B:

- il percorso per rendere operativi i contenuti di cui sopra ha carattere vertenziale multilivello;
- a partire dalla realizzazione delle mappe dei bisogni e dei percorsi di partecipazione

sociale per dividerle e trasformarle in piattaforme si dovranno esercitare le esperienze e le competenze contrattuali unitarie nei territori dei Comuni capoluogo e delle Città metropolitane;

- in luogo delle più tradizionali piattaforme rivendicative sarà necessario esercitare le capacità di interpretazione dei bisogni sociali con la compilazione di "piattaforme progettuali";
- una prima ricomposizione, ove possibile con la partecipazione delle istituzioni comunali e metropolitane, si dovrà tentare a livello di ogni Regione, con l'obiettivo di condividere le scelte programmatiche di bilancio e le risorse impegnabili in un orizzonte almeno triennale;
- parallelamente, o a partire dagli accordi regionali intervenuti, si coinvolgeranno in un percorso di condivisione dei bisogni e degli indirizzi da assumere le diverse competenze di governo nazionale;
- le organizzazioni sindacali, in un percorso di contrattazione sociale territoriale per lo sviluppo, devono coinvolgere e saper far rete con le altre associazioni, organizzazioni, presenze del territorio (a partire da scuole e università). ◆

Glossario della pianificazione e gestione dell'emergenza

AREE DI EMERGENZA: aree destinate, in caso di emergenza, ad uso di protezione civile. Esse devono essere preventivamente individuate nella pianificazione di emergenza e possono essere di tre tipi:

- le **aree di attesa** sono luoghi di prima accoglienza per la popolazione immediatamente dopo l'evento; possono essere utilizzate piazze, slarghi, parcheggi, spazi pubblici o privati non soggetti a rischio (frane, alluvioni, crolli di strutture ecc.) raggiungibili attraverso percorsi sicuri;
- le **aree di ammassamento dei soccorritori e delle risorse** rappresentano i centri di raccolta di uomini e mezzi per il soccorso della popolazione;
- le **aree di ricovero della popolazione** sono i luoghi, individuati in spazi sicuri, rispetto alle diverse tipologie di rischio, in cui vengono installati i primi insediamenti abitativi o le strutture dove alloggiare la popolazione colpita.

ATTIVAZIONI IN EMERGENZA: rappresentano le immediate predisposizioni che dovranno essere attivate dai centri operativi.

CALAMITÀ: è un evento naturale o legato ad azioni umane, nel quale tutte le strutture fondamentali della società sono distrutte o inagibili su un ampio tratto del territorio.

CATASTROFE: è un evento, non importa di quale entità e con quali conseguenze sia

sulle persone che sulle cose, provocato da cause naturali o da azioni umane, nel quale però le strutture fondamentali della società rimangono nella quasi totalità intatte, efficienti e agibili.

CENTRO OPERATIVO: è attivato sul territorio colpito dall'emergenza per garantire la gestione coordinata degli interventi, dove sono rappresentate tutte le amministrazioni, gli enti e i soggetti che concorrono alla gestione dell'emergenza. La catena di coordinamento prevede dal livello nazionale a quello locale i seguenti centri: la **Dicomac** (Direzione comando e controllo) esercita, sul luogo dell'evento, il coordinamento nazionale; il **Ccs** (Centro coordinamento soccorsi) gestisce gli interventi a livello provinciale attraverso il coordinamento dei **Com** (Centri operativi misti) che operano sul territorio di più comuni in supporto all'attività dei sindaci; il **Coc** (Centro operativo comunale), presieduto dal sindaco, provvede alla direzione dei soccorsi e dell'assistenza della popolazione del comune.

CENTRO SITUAZIONI: è il centro nazionale che raccoglie e valuta informazioni e notizie relative a qualsiasi evento che possa determinare l'attivazione di strutture operative di protezione civile. In situazioni di emergenza si attiva come sala operativa a livello nazionale.

COMMISSARIO DELEGATO: è l'incaricato da parte del Consiglio dei ministri per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza per eventi di tipo "c" (art. 2, l. 225/92, lett. c): "calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo."

CONTINUITÀ AMMINISTRATIVA: avviene con il mantenimento delle attività amministrative fondamentali volto a garantire l'organizzazione sociale in situazioni di emergenza.

COORDINAMENTO OPERATIVO: è la direzione unitaria delle risposte operative a livello nazionale, provinciale e comunale.

DISASTRO: è un evento a seguito del quale si determinano danni tali da ostacolare il normale svolgimento delle funzioni sociali. I disastri rappresentano problemi di primaria importanza per la salute pubblica a causa delle morti, dei traumi, delle sofferenze che provocano. In base alla causa scatenante i disastri si suddividono in: disastri naturali (alluvione, terremoto, uragano, eruzione vulcanica...); disastri provocati dall'uomo; disastri tecnologici (fughe tossiche, inquinamento...); disastri conflittuali (atti terroristici...).

EVENTO: fenomeno di origine naturale o antropica in grado di arrecare danno alla popolazione, alle attività, alle strutture e infrastrutture, al territorio. Gli eventi, ai fini dell'attività di protezione civile, si distinguono in:

- eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;

- eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;

- calamità naturali, catastrofi o altri eventi che per intensità ed estensione devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari (art. 2, l. 225/92).

EVENTO ATTESO: sono eventi, con caratteristiche (intensità, durata ecc.), che la comunità scientifica si aspetta possano accadere in una certa porzione di territorio, entro un determinato periodo di tempo.

EVENTO NON PREVEDIBILE: sono eventi non preceduti da alcun fenomeno (indicatore di evento) che consenta la previsione.

EVENTO PREVEDIBILE: sono eventi prevedibili quando sono preceduti da fenomeni precursori.

FASI OPERATIVE: è l'insieme delle azioni di protezione civile centrali e periferiche da intraprendere prima (per i rischi prevedibili), durante e dopo l'evento; le attivazioni delle fasi precedenti all'evento sono legate ai livelli di allerta (attenzione, preallarme, allarme).

FRONTE DELL'EVENTO: è la zona estesa, comprendente più aree anche non contigue, su cui si è manifestato l'evento.

FUNZIONI DI SUPPORTO: costituiscono l'organizzazione delle risposte, distinte per settori di attività e di intervento, che occorre dare alle diverse esigenze operative. Per ogni funzione di supporto si individua un responsabile che, relativamente al proprio settore, in situazione ordinaria provvede all'aggiornamento dei dati e delle procedure, in emergenza coordina gli interventi dalla sala operativa.

INDICATORE DI EVENTO: è l'insieme dei fenomeni precursori e dei dati di monitoraggio che permettono di prevedere il possibile verificarsi di un evento.

LINEAMENTI DELLA PIANIFICAZIONE: sono gli obiettivi individuati da conseguire per dare un'adeguata risposta di protezione civile a una qualsiasi situazione di emergenza e le competenze dei soggetti che vi partecipano.

LIVELLI DI ALLERTA: scandiscono i momenti che precedono il possibile verificarsi di un evento e sono legati alla valutazione di alcuni fenomeni precursori o, in alcuni casi, a valori soglia. Vengono stabiliti dalla comunità scientifica. Ad essi corrispondono delle fasi operative.

MODELLO DI INTERVENTO: consiste nell'assegnazione delle responsabilità nei vari livelli di comando e controllo per la gestione delle emergenze, nella realizzazione del costante scambio di informazioni nel sistema centrale e periferico di protezione civile, nell'utilizzazione delle risorse in maniera razionale. Rappresenta il coordinamento di tutti i centri operativi dislocati sul territorio.

MODELLO INTEGRATO: è l'individuazione preventiva sul territorio dei centri operativi e delle aree di emergenza e la relativa rappresentazione su cartografia, e/o immagini fotografiche e/o da satellite. Per ogni centro operativo i dati relativi all'area amministrativa di pertinenza, alla sede, ai responsabili del centro e delle funzioni di supporto sono riportati in banche-dati.

PERICOLOSITÀ (H): è la probabilità che un fenomeno di una determinata intensità (I) si verifichi in un dato periodo di tempo e in una data area.

PIANIFICAZIONE D'EMERGENZA: l'attività di pianificazione consiste nell'elaborazione coordinata delle procedure operative d'intervento da attuarsi nel caso si verifichi l'evento atteso contemplato in un apposito scenario. I piani di emergenza devono recepire i programmi di previsione e prevenzione.

POTERE DI ORDINANZA: è il potere del commissario delegato, in seguito alla dichiarazione dello stato di emergenza, di agire anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

PROCEDURE OPERATIVE: è l'insieme delle attivazioni-azioni, organizzate in sequenza logica e temporale, che si effettuano nella gestione di un'emergenza. Sono stabilite nella pianificazione e sono distinte per tipologie di rischio.

PROGRAMMAZIONE: l'attività di programmazione è afferente alla fase di previsione dell'evento, intesa come conoscenza tecnico-scientifica dei rischi che insistono sul territorio, nonché alla fase della prevenzione intesa come attività destinata alla mitigazione dei rischi stessi. Il risultato dell'attività di programmazione sono i programmi di previsione e prevenzione che costituiscono il presupposto per la pianificazione d'emergenza.

PROTEZIONE CIVILE: è l'apparato amministrativo e l'attività che si svolge per la prevenzione e il soccorso delle popolazioni colpite da calamità naturali o da altre catastrofi.

PSICOLOGIA DELL'EMERGENZA: si occupa dello studio, della prevenzione, del trattamento dei processi psichici, dei comportamenti, delle emozioni che si manifestano prima, durante e dopo un evento drammatico che colpisce il singolo individuo, ma anche l'intera comunità, con particolare attenzione alla formazione psicologica e al sostegno psicologico del personale di soccorso.

RESILIENZA: capacità umana di affrontare gli avvenimenti dolorosi e rinascere dalle situazioni disastrose. Ogni persona possiede la resilienza: non è solo la capacità di resistere al dramma, non solo la

sopravvivenza a tutti i costi, ma anche la capacità di usare l'esperienza del contatto con l'avvenimento traumatico per costruire il futuro.

RISCHIO: possibilità che, al verificarsi di un particolare fenomeno di una data intensità, si verifichino danni alle persone, alle cose e alle attività economiche. Gli eventi che determinano i rischi si suddividono in prevedibili (idrogeologico, vulcanico) e non prevedibili (sismico, chimico-industriale, incendi).

RISPOSTA OPERATIVA: è l'insieme delle attività di protezione civile in risposta a situazioni di emergenza determinate dall'avvicinarsi o dal verificarsi di un evento calamitoso.

SALA OPERATIVA: è l'area del centro operativo, organizzata in funzioni di supporto, da cui partono tutte le operazioni di intervento, soccorso e assistenza nel territorio colpito dall'evento secondo quanto deciso nell'area strategia.

SALVAGUARDIA: l'insieme delle misure

volte a tutelare l'incolumità della popolazione, la continuità del sistema produttivo e la conservazione del paesaggio e dei beni culturali.

SALVATAGGIO: Operazione di soccorso a persone, animali o cose, in occasione di incidenti, naufragi o disastri naturali.

SCENARIO DELL'EVENTO ATTESO: è la valutazione preventiva del danno a persone e cose che si avrebbe al verificarsi dell'evento atteso.

SOGLIA: è il valore del/i parametro/i monitorato/i al raggiungimento del quale scatta un livello di allerta.

STATO DI CALAMITÀ: prevede il ristoro dei danni causati da qualsiasi tipo di evento alle attività produttive e commerciali.

STATO DI EMERGENZA: al verificarsi di eventi di tipo "c" (art. 2, l. 225/92) il Consiglio dei ministri delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale. Tale stato prevede la nomina di un commissario delegato con potere di ordinanza. ♦

